

Luis Felipe Cunha

**PRÁTICAS ESPACIAIS E PLANEJAMENTO INSURGENTE:
OS CASOS DO CAMPECHE EM FLORIANÓPOLIS E POINTE-
SAINT-CHARLES EM MONTREAL**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para obtenção do Grau de Doutor em Geografia.

Orientação: Prof. Dr. Elson Manoel Pereira

Florianópolis
2019

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

Cunha, Luis Felipe

Práticas espaciais e planejamento insurgente :
os casos do Campeche em Florianópolis e Pointe-Saint
Charles em Montreal / Luis Felipe Cunha ;
orientador, Elson Manoel Pereira, 2019.
357 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas,
Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis,
2019.

Inclui referências.

1. Geografia. 2. planejamento urbano. 3.
práticas espaciais. 4. planejamento insurgente. 5.
territorialidades. I. Pereira, Elson Manoel. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

Luis Felipe Cunha

**Práticas espaciais e planejamento insurgente: os casos
do Campeche em Florianópolis e Pointe-Saint-Charles
em Montreal**

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

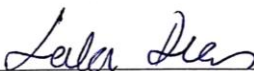
Florianópolis, 22 de janeiro de 2019.

Prof. Dr. Rosemy da Silva Nascimento
Coordenadora do PPGG/UFSC

Banca Examinadora:



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



Prof. Dr. Leila Christina Duarte Dias
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof. Dr. Samuel Steiner do Santos
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Anne Latendresse
Université du Québec à Montréal

Esta tese é dedicada às lutas cotidianas
dos movimentos e práticas insurgentes
ao redor do mundo.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todos que de algum modo estiveram presentes e me apoiaram neste verdadeiro projeto de vida que constitui a elaboração de uma tese. Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que financiou e possibilitou a realização desta pesquisa. Aos amigos do Laboratório Cidade e Sociedade, pelos anos de aprendizado compartilhados. Aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC, assim como aos funcionários servidores desta mesma universidade pela sua dedicação à educação.

Agradecimentos especiais não poderiam faltar à minha família, Greice, Lis, Lara, Mano, Micaela, Sérgio, Yan e Isa, com quem no decorrer deste caminho, pude sempre contar. Aos amigos de longa data: Charles, Xanda, Fabrício, Carlinhos, Fabiano, Chico, Ed Paraíba, Aline, Julinho, entre tantos outros, que não irei citar aqui o nome para não tornar esta lista muito extensa. À Mayara Marinho pela revisão dos resumos. Ao André Oliveira, que me ajudou com a elaboração dos mapas. Às pessoas entrevistadas, as quais gentilmente concederam um pouco de seu tempo e saberes para contribuir com este trabalho. Às bancas de qualificação e de defesa final, pelas críticas e contribuições.

Sou imensamente grato à Prof. Dra. Anne Latendresse, do Departamento de Geografia da Université du Québec à Montréal - UQAM, pelo acolhimento em meu período de doutoramento sanduíche em Montreal. Do mesmo modo, ao Prof. Dr. Elson Manoel Pereira, por ter orientado o desenvolvimento desta tese, desde sua concepção e origem, o que penso ter-se refletido em sua qualidade final.

Aos coletivos, ativismos e movimentos insurgentes, por lutarem por uma cidade e um mundo mais justo. A todos vocês, sem os quais atravessar este percurso não teria sido possível, muito obrigado!

RESUMO

As décadas que se seguiram ao final dos anos 1990, vêm sendo marcadas pela confluência entre a financeirização da economia, e a consolidação de formas de participação direta nos governos democráticos. Nas cidades contemporâneas, diversificados desenhos institucionais participativos foram implementados na elaboração de políticas públicas de planejamento urbano. Todavia, a abertura destes canais entre a sociedade civil e o Estado, nem sempre permitiu que mudanças efetivas pudessem ocorrer, e transformar as relações de poder nas cidades. Florianópolis e Montreal, ainda que sejam duas cidades amplamente diferenciadas do ponto de vista de suas dinâmicas territoriais, apresentam contradições semelhantes, considerando os conflitos entre o planejamento urbano institucional e as práticas de planejamento - insurgentes – no contexto destes conflitos. Neste sentido, estas cidades possuem experiências como a do Campeche, e de Pointe-Saint-Charles, bairros em que ativismos e movimentos sociais se organizaram para resistir contra grandes planos urbanos conduzidos pelas administrações municipais, e, ao mesmo tempo, propor alternativas de planejamento, elaboradas a partir de uma visão coletiva, orientada por perspectivas diferenciadas de futuro em relação ao planejamento convencional. O objetivo deste trabalho foi pesquisar as táticas de ação destas práticas insurgentes de planejamento, e colocá-las em relação, sob a orientação de um mesmo referencial teórico, considerando-se conceitos e temas de pesquisa como: o urbanismo neoliberal, a participação social, a territorialidade, as práticas espaciais e o planejamento insurgente. Em que medida as experiências de planejamento nos bairros do Campeche e de Pointe-Saint-Charles se constituíram em práticas espaciais insurgentes, capazes contrapor, propor alternativas, e influenciar as decisões tomadas no âmbito do planejamento urbano institucional nas cidades de Florianópolis e de Montreal? Esta tese converge para o ponto de que a combinação entre ação direta e luta institucional é fundamental para a obtenção de respostas às demandas populares no contexto atual, e que estas práticas, apresentam como singularidade um forte conteúdo de associado à apropriação territorial. O espaço não é somente o palco dos conflitos, como também o meio condicionante da ação destas práticas sociais “densas de espacialidade”. Esta pesquisa entre dois estudos de caso, foi possibilitada pela coleta de dados, realizada em ambas as cidades, e pela ocasião de um período de doutorado sanduíche no Quebec, Canadá. O cruzamento dos dados possibilitou a proposta de quadros de análise, em relação ao planejamento institucional, e em relação às práticas de planejamento insurgente. As

conclusões deste estudo deixam a perspectiva de um campo aberto, para o surgimento de novas questões de pesquisa sobre as práticas espaciais insurgentes. Os casos analisados no Campeche e em Pointe-Saint-Charles nos fornecem meios de reflexão sobre um direito à cidade atualizado, ancorado em espaços de contrapoder, transgressivos e imaginativos, em relação ao problemático cenário de destruição criativa imposto pela neoliberalização, do qual o planejamento urbano institucional faz parte.

Palavras-chave: planejamento urbano; participação; práticas espaciais; planejamento insurgente; territorialidade.

ABSTRACT

The decades that followed the end of the 1990s have been marked by the confluence between the financialization of the economy and the consolidation of forms of direct participation in democratic governments. In contemporary cities, diverse participatory institutional designs were implemented in the elaboration of public urban planning policies. However, the opening of these channels between civil society and the state has not always allowed effective changes to take place, and has transformed power relations in cities. Florianópolis and Montreal, although they are two cities widely differentiated from the point of view of their territorial dynamics, present similar contradictions, considering the conflicts between the institutional urban planning and insurgent practices of planning, that emerges in the context of these conflicts. In this sense, these cities have experiences such as Campeche and Pointe-Saint-Charles, neighborhoods where activism and social movements have organized to resist against large urban plans conducted by municipal administrations, and, at the same time, to propose alternative planning, sustained on a collective vision, guided by different perspectives of future in relation to the conventional planning. The objective of this work was to investigate the tactics of acting of these insurgent planning practices, and to put them in relation, under the guidance of the same theoretical framework, considering concepts and research topics such as neoliberal urbanism, social participation, territoriality, spatial practices and insurgent planning. To what extent have planning alternative experiences in the districts of Campeche and Pointe-Saint-Charles constituted insurgent spatial practices capable of opposing, proposing alternatives, and influencing the decisions taken in the context of institutional urban planning in the cities of Florianopolis and Montreal? This thesis converges to the point that the combination between direct action and institutional struggle is fundamental to obtain answers to the popular demands in the current context, and that these practices present as singularity, a strong content associated with territorial appropriation. Space is not only a stage for these conflicts, but is also the conditioning way for the action of these "dense spatiality" social practices. This research between two case studies was made possible by the data collection, carried out in both cities, and by the occasion of a doctorate period in Quebec, Canada. The data crosschecking made it possible to propose analytical frameworks, in relation to institutional planning, and in relation to insurgent planning practices. The conclusions of this study leave the prospect of an open field for the emergence of new research

questions about insurgent space practices. The cases of insurgent planning in Campeche and Pointe-Saint-Charles provide us with means of reflection on an updated city right, anchored in spaces of counter-power, transgressive and imaginative, in relation to the problematic scenario of creative-destruction imposed by neoliberalization, of which institutional urban planning is a part.

Keywords: urban planning; participation; spatial practices; insurgent planning; human territoriality.

RÉSUMÉ

Les décennies qui ont suivi la fin des années 1990 ont été marquées par la confluence entre la financiarisation de l'économie et la consolidation des formes de participation directe aux gouvernements démocratiques. Dans les villes contemporaines, divers modèles institutionnels participatifs ont été mis en œuvre dans l'élaboration des politiques publiques d'urbanisme. Cependant, l'ouverture de ces canaux entre la société civile et l'État n'a pas toujours permis de véritables changements pour transformer les relations de pouvoir dans les villes. Florianópolis et Montréal, bien qu'elles soient deux villes très différentes du point de vue de leur dynamique territoriale, présentent des contradictions similaires, compte tenu des conflits entre l'aménagement institutionnel et les pratiques -insurgentes - dans le contexte de ces conflits. En ce sens, ces villes ont des expériences comme celles de Campeche et de Pointe-Saint-Charles, des quartiers où l'activisme et les mouvements sociaux se sont organisés pour résister aux grands projets urbains menés par les administrations municipales, tout en proposant une planification alternative, élaborée à partir d'une vision collective, guidée par différentes perspectives d'avenir par rapport à la planification conventionnelle. L'objectif de ce travail était d'étudier les tactiques d'action de ces pratiques de planification insurgente et de les mettre en relation, sous un même cadre théorique, en considérant des concepts et des sujets reliés, tels que l'urbanisme néolibéral, la participation sociale, la territorialité, les pratiques spatiales et la planification insurgente. Dans quelle mesure les expériences de planification dans les quartiers Campeche et Pointe-Saint-Charles ont-elles constitué des pratiques spatiales insurgentes capables de s'opposer, de proposer des alternatives et d'influencer les décisions prises dans le cadre de l'urbanisme dans les villes de Florianópolis et Montréal ? Cette thèse converge au point où la combinaison entre action directe et lutte institutionnelle est fondamentale pour obtenir des réponses aux revendications populaires dans le contexte actuel, et montre que ces pratiques présentent comme singularité un contenu fort associé à l'appropriation territoriale. L'espace n'est pas seulement la scène des conflits, mais aussi le moyen de conditionnement de l'action de ces pratiques sociales « denses de spatialité ». Cette recherche entre deux études de cas a été possible à travers la collecte de données réalisée dans les deux villes, et à l'occasion d'une période de stage au niveau doctoral au Québec, Canada. Le rapprochement des données a permis de proposer des cadres analytiques, en lien avec la planification institutionnelle, et en relation avec les pratiques de planification insurgente. Les conclusions de

cette étude laissent la perspective d'un champ ouvert à l'émergence de nouvelles questions de recherche sur les pratiques spatiales insurgentes. Les cas analysés au Campeche et à Pointe-Saint-Charles nous fournissent un moyen de réflexion sur un droit à la ville actuel, ancré dans des espaces de contre-pouvoir, transgressifs et imaginatifs, par rapport au scénario problématique de destruction-créative imposé par la néolibéralisation, auquel l'urbanisme institutionnel en fait partie.

Mots-clés: urbanisme; participation; pratiques spatiales; planification insurgente; territorialité.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01: localização do Campeche no município de Florianópolis-SC
- Figura 02: expansão urbana na área de encosta e contrastes no uso do solo no Campeche
- Figura 03: concordância com o paradigma modernista. Plano Diretor de Florianópolis, 1955
- Figura 04: linhas gerais do PDAMF
- Figura 05: Proposta do ESPLAN para o Centro Metropolitano, e o aterro da Baía Sul, em distintos momentos: obras, anos 1980 e atual
- Figura 06: áreas de abrangência dos planos diretores de Florianópolis
- Figura 07: edição número 19 – ano 09, de junho de 2006 do Jornal Comunitário Fala Campeche
- Figura 08: mapa de vias locais, de pedestres e equipamentos urbanos do Plano de Desenvolvimento do Campeche
- Figura 09: Panfleto de divulgação do Parque Tecnológico do Campeche
- Figura 10. Núcleos Distritais do Plano Diretor de Florianópolis
- Figura 11: “Regiões de Acelerada Transformação e Inovação”
- Figura 12: Proposta Comunitária para o PDP da Planície do Campeche
- Figura 13: ocupação do TAC, na ocasião da apresentação do Plano Diretor pela prefeitura de Florianópolis
- Figura 14: manifestações populares contra o Plano Diretor em Florianópolis
- Figura 15: apropriação e identificação local. Abraço coletivo ao bar do Chico e a retirada da passarela erguida sobre a restinga
- Figura 16: manifestações em frente à Câmara Legislativa municipal

Figura 17: localização do Campo de Aviação no Campeche

Figura 18: Horta Comunitária do PACUCA, Campeche.

Figura 19: localização de Pointe-Saint-Charles em Montreal

Figura 20: expansão urbana em Pointe-Saint-Charles: diferentes usos e privatização do acesso público ao canal de Lachine

Figura 21: transformações nas imediações do canal de Lachine

Figura 22: concordância com o paradigma modernista. *Plan d'ensemble de l'état futur à Montréal*

Figura 23: Visão proposta pelo *Plan Horizon 2000* (1963)

Figura 24: Proposta de revitalização urbana em áreas centrais no *plano l'Option préférable d'aménagement* (1978)

Figura 25: evolução da carta municipal de Montreal entre 2000 e 2006

Figura 26: residências operárias da rua Sebastopol em Pointe-Saint-Charles

Figura 27: setores de revitalização urbana no distrito Sudoeste segundo o Plano de Urbanismo de Montreal

Figura 28: primeira OPA de Pointe-Saint-Charles em 2004

Figura 29: projeto participativo com o prolongamento das quadras residenciais sobre os antigos terrenos do CN

Figura 30: localização do *Bâtiment 7* em Pointe-Saint-Charles

Figura 31: área do *Bâtiment 7* na ocasião da celebração pelo início dos projetos coordenados pelas organizações locais acadêmicas

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: abordagens de planejamento urbano no Brasil atual

Quadro 02: trajetória da institucionalização da participação no planejamento urbano das cidades pesquisadas

Quadro 03: Planejamento institucional e práticas insurgentes em Florianópolis e Montreal

Quadro 04: Planejamento Institucional e participação em Florianópolis

Quadro 05: Planejamento Institucional e participação em Montreal

Quadro 06: aproximação entre a ação direta e a luta institucional nos casos do Campeche e Pointe-Saint-Charles

Quadro 07: diferenças entre o planejamento institucional e o planejamento insurgente

Quadro 08: processos envolvendo conflitos abordados por esta pesquisa

Quadro 09: planejamento insurgente no Campeche

Quadro 10: planejamento insurgente em Pointe-Saint-Charles

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACATE	Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia
ACI	Área Comunitária Institucional
ACIF	Associação Comercial e Industrial de Florianópolis
AER	Área de Exploração Rural
AMC	Área Mista de Comércio
AMOCAM	Associação de Moradores do Campeche
AMS	Área Mista de Serviço
ANSUR	Associação Nacional do Solo Urbano
APAM	Associação de Pais e Amigos das Crianças e Adolescentes do Morro das Pedras
APL	Área de Proteção Limitada
APP	Área de Preservação Permanente
ARCEU	Associação Recreativa Cultural e Esportiva Unidos
ARE	Área Residencial Exclusiva
ARP	Área Residencial Predominante
ASC	Associação de Surf do Campeche
AVL	Área verde de Lazer
BAPE	<i>Bureau d'audiences publiques sur l'environnement</i>
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAL	Movimento Campeche a Limpo
CAEP	Conselho Econômico e Administrativo da Capela São Sebastião
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CAU/SC	Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina

CCA	<i>Comités-conseils d'arrondissement</i>
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas
CDUM	<i>Commission de développement urbaine de Montréal</i>
CEAU	Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo
CELESC	Centrais Elétricas de Santa Catarina
CEPAL	Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe
CERTI	Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras
CIAM	Congresso Internacional da Arquitetura Moderna
CLSC	<i>Centres Locaux des Services Communautaires</i>
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CMM	<i>Communauté Métropolitaine de Montréal</i>
CN	<i>Canadian National</i>
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CPM	Cidade de Porte Médio
CSA	<i>Centre social autogéré</i>
CTC	Centro Tecnológico
CUM	<i>Communauté Urbaine de Montréal</i>
EMFA	Estado Maior das Forças Armadas
ESPLAN	Escritório Catarinense de Planejamento Integrado
EUA	Estados Unidos da América
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FATMA	Fundação Estadual do Meio Ambiente
FIESC	Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FIPLAN	Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local
FLORAM	Fundação Municipal do Meio Ambiente

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
FNE	Federação Nacional dos Engenheiros
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Médio
INTELBRAS	Indústria de Telecomunicação Eletrônica Brasileira
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
LAU	Loi sur l'aménagement et urbanism
MCQV	Movimento Campeche Qualidade de Vida
MDF	Movimento de Defesa dos Favelados
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP/SC	Ministério Público de Santa Catarina
MPF	Ministério Público Federal
NAFTA	Tratado de Livre-Comércio da América do Norte
MRC	<i>Municipalités Régionales du Comté</i>
NDP	<i>New Democratic Party</i>
ND	Núcleo Distrital
NG	Núcleo Gestor Municipal
OCPM	<i>Office de Consultation Publique de Montréal</i>
ONG	Organização Não-Governamental

OPA	<i>Opération Populaire d'Amenagement</i>
OP	Orçamento Participativo
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTs	Oficinas Temáticas
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PACUCA	Parque Cultural do Campeche
PDC	Plano de Desenvolvimento do Campeche
PDDS	Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis
PDAMF	Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis
PDP	Plano Diretor Participativo
PDTAUF	Plano de Desenvolvimento Turístico do Aglomerado Urbano de Florianópolis
PEEAUF	Plano de Estruturação do Espaço Aglomerado Urbano de Florianópolis
PEP	<i>Programme Economique de Pointe-Saint-Charles</i>
PIQA	<i>Programmes d'interventions en quartiers anciens</i>
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PSD	Partido social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUEs	Planos de Urbanização Específicos
RCM	<i>Rassemblement des Citoyens de Montréal</i>
RÉSO	<i>Regroupement économique et social du Sud-Ouest</i>
RIL	<i>Regroupement Information Logement</i>

SAC	Sociedade Amigos do Campeche
SECOVI-SP	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais de São Paulo
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SMDU	Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano
TAC	Teatro Álvaro de Carvalho
TELESC	Telecomunicações de Santa Catarina
TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UCAM	Universidade Candido Mendes
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFECO	União Florianopolitana de Entidades Comunitárias
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNACAMP	Associações Comunitárias Eclesiásticas e Desportivas do Campeche
UnB	Universidade de Brasília

INTRODUÇÃO	27
-------------------------	----

CAPÍTULO I. O PLANEJAMENTO URBANO NO CONTEXTO DA NEOLIBERALIZAÇÃO: PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL, CONFLITOS TERRITORIAIS E PRÁTICAS INSURGENTES	39
---	----

I.1. Da crise do planejamento regulatório à ascensão de novas perspectivas sobre as cidades.....	43
I.1.1. A cidade como mercadoria: características da neoliberalização na produção do espaço urbano.....	53
I.1.2. A cidade como direito: a emergência da participação institucional em políticas públicas de planejamento urbano.....	67
I.2. Condições da participação institucional: possibilidades e limites.....	78
I.2.1. O território nas políticas públicas de planejamento urbano.....	88
I.3. Práticas espaciais insurgentes: abordagem teórica.....	93
I.3.1. O conceito de planejamento insurgente.....	103

CAPÍTULO II. PLANEJAMENTO URBANO E PRÁTICAS INSURGENTES EM FLORIANÓPOLIS: O CASO DO CAMPECHE	113
---	-----

II.1. Breve resgate do planejamento urbano em Florianópolis.....	119
II.1.1. O planejamento entre as décadas de 1950-1970.....	120
II.1.2. As iniciativas de participação no planejamento entre os anos 1980-1990.....	135
II.1.3. O quadro atual: a participação institucional a partir dos anos 2000.....	147
II.2. Campeche: a tradição associativa local desde a década de 1970.....	149
II.2.1. A luta comunitária contra o Plano de Desenvolvimento do Campeche.....	153
II.2.2. O Plano Diretor Participativo de Florianópolis e a resistência do Campeche.....	166
II.2.3. A conquista do PACUCA.....	193

CAPÍTULO III. PLANEJAMENTO URBANO E PRÁTICAS INSURGENTES EM MONTREAL: O CASO DE POINTE-SAINT-CHARLES.....203

III.1. Breve resgate do planejamento urbano em Montreal.....	208
III.1.1. O planejamento entre as décadas de 1950-1970.....	212
III.1.2. As iniciativas de participação no planejamento entre os anos 1980-1990.....	218
III.1.3. O quadro atual: a participação institucional a partir dos anos 2000.....	220
III.2. Pointe-Saint-Charles: a tradição associativa local desde os anos 1960.....	230
III.2.1. A resposta comunitária ao Plano de Urbanismo.....	237
III.2.2. A resistência ao projeto para os terrenos do CN.....	245
III.2.3. A conquista do Bâtiment 7.....	248

CAPÍTULO IV. PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS E MONTREAL: UMA ABORDAGEM RELACIONAL SOBRE AS PRÁTICAS INSURGENTES NO CAMPECHE E EM POINTE-SAINT-CHARLES.....259

IV.1. Considerações sobre a participação no planejamento urbano em Florianópolis e Montreal.....	260
IV.1.1. As condições da participação e os desenhos institucionais em questão.....	273
IV.2. As práticas de planejamento urbano insurgentes no Campeche e em Pointe-Saint-Charles sob a lente teórica.....	289
IV.2.1. Elementos para a análise de práticas espaciais insurgentes de planejamento urbano.....	309

CONCLUSÃO.....	319
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	329
ANEXO A.....	345

INTRODUÇÃO:

No curso do século XX, em basicamente, todos os territórios onde foi empregado, o planejamento urbano centralizou uma importante parcela do poder decisório em referência à produção da cidade (HARVEY, 1996; SOUZA, 2002). Em relação a elaboração e definição das políticas de planejamento, pelo menos desde os últimos trinta anos, uma série de avanços democráticos em países ocidentais permitiram que atores não vinculados às estruturas estatais viessem a participar na elaboração e definição destas políticas (CHALAS, 2008; SANTOS JÚNIOR, 2007). Levando-se em consideração estas mudanças, a institucionalização da participação vem tornando o planejamento urbano contemporâneo um campo de ação mais complexo, não somente pela introdução de um número maior e mais diversificado de atores sociais, mas também porque estes agentes podem representar interesses, projetos políticos e visões diferenciadas de cidade, muitas vezes em posições diametricamente opostas. Diante deste contexto, as estruturas e órgãos de planejamento municipais têm se deparado com uma necessidade emergente, a qual nem sempre é atendida de modo satisfatório: a de incorporar a capacidade coletiva da sociedade civil, de tematizar, problematizar e propor soluções para uma ampla gama de questões associadas à vida urbana nas cidades.

A qualidade das experiências participativas em geral, é amplamente dependente do grau de permeabilidade do sistema político, às opiniões e vontades elencadas e debatidas na esfera pública (HABERMAS, 1997; LÜCHMANN, 2002; 2003; 2011). Em referência ao planejamento urbano municipal brasileiro, a notar-se pelas experiências dos planos diretores participativos que vão passar a vigorar na esteira da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (e “na prática”, a partir de 2005, após a campanha nacional coordenada pelo Ministério e Conselho das Cidades, ambos criados em 2003), não é incomum que, mesmo após a realização de audiências públicas e a formação de conselhos, as demandas e reivindicações de atores da sociedade civil debatidas nos processos de participação institucional, não sejam incorporadas a estes planos diretores; este foi pelo menos, o caso do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, iniciado em 2006 (VILLAÇA, 2013). Isto leva a necessidade de que esta participação institucional seja problematizada, e melhor compreendida, a partir de suas experiências práticas.

De fato, como atestam Blondiaux e Sintomer (2002), no mundo municipal atual, não é mais possível se pensar a elaboração de políticas

públicas (em geral), sem que esta empreenda a aplicação de algum tipo de mecanismo participativo. Não obstante, a condução das políticas de planejamento urbano permanece uma atribuição dos técnicos em urbanismo do serviço público (ou privado). A participação, sendo inserida no aparelho burocratizado do Estado, está amplamente sujeita às forças das conjunturas política e de poder, as quais podem não permitir que uma série de demandas do campo social sejam contempladas no conteúdo final dos planos. No caso dos planos diretores participativos, as decisões finais sobre os planos permaneceram a cargo de Câmaras de Vereadores, as quais (levando-se em conta os quadros políticos tradicionalmente conservadores da grande maioria dos municípios brasileiros), estão quase sempre comprometidas com interesses econômicos dominantes, e por isso mesmo tendem a sabotar as experiências legítimas de participação (MARICATO, 2014).

Nesta tese visa-se melhor compreender estes processos participativos, seus limites e suas possibilidades a partir, essencialmente, das respostas de atores sociais ligados a participação em processos institucionais de planejamento urbano, em duas cidades: Florianópolis e Montreal. Para tal, tomou-se uma parte da teoria da democracia deliberativa, como ponto de partida para um modelo de análise (LUCHMANN, 2003; AVRITZER, 2008), tomando-se em conta a necessidade de ampliação desse modelo, para que sejam considerados os casos de experiências de planejamento exercidas com elevado grau de autonomia em relação ao planejamento institucional. Para tal, o estudo dos casos do Campeche em Florianópolis, e de Pointe-Saint-Charles em Montreal, forneceu-nos subsídios fundamentais. Em comum, nestes territórios, moradores e organizações populares locais contestaram planos e projetos urbanos oficiais, indo além disso, organizando seminários e operações populares de planejamento nos bairros, que resultaram em propostas alternativas às elaboradas em ambiente institucional. *Em que medida estas práticas auto-organizadas nestes bairros foram capazes de influenciar e modificar processos decisórios do planejamento urbano municipal?*

Estas cidades foram escolhidas por pelo menos dois motivos: o primeiro, porque Montreal possui uma inovação territorial, única no mundo municipal, no campo da participação em políticas de planejamento urbano. É o caso do *Office de Consultation Publique de Montréal* (OCPM), órgão fundado em 2002, e que se dedica à realização de consultas públicas, em diversas ocasiões as quais envolvem o planejamento urbano municipal. A experiência de Montreal, serviu-nos também como uma forma de parâmetro para avaliarmos a participação no contexto dos planos diretores. Há ainda, a

experiência de auto-organização no planejamento urbano do bairro de Pointe-Saint-Charles, que possibilitou que um profícuo estudo de campo, com a realização de entrevistas com atores locais fosse realizada, de modo a colocar esta experiência em paralelo com a de organização comunitária do Campeche, sob uma mesma lente teórica, a qual trata, sobretudo, do conceito de planejamento insurgente. A análise destas experiências imprime em um alargamento da reflexão sobre o modelo de planejamento urbano participativo, não se restringindo à experiência de Florianópolis e ao caso do Campeche, mas a qual pode também servir como fonte de reflexão em relação a outras experiências semelhantes no Brasil.

Um segundo motivo da escolha destas duas cidades, decorre do conhecimento prévio do autor dessa tese, em relação às duas experiências. No caso de Florianópolis, uma primeira aproximação com o caso do Campeche ocorreu durante a elaboração de sua dissertação, sobre a esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis, defendida em 2013. Ainda no decorrer do mestrado, o autor foi contemplado com uma bolsa concedida pelo governo canadense, e na cidade de Montreal, teve um primeiro contato com a experiência de resistência e de auto-organização dos moradores de Pointe-Saint-Charles. Para o doutorado, elaborou um projeto o qual tinha entre seus objetivos melhor conhecer a realidade das dinâmicas de participação do referido bairro. Assim, foram pesquisadas fontes teóricas nacionais e internacionais associadas a estas experiências e coletados dados, com a realização de doze entrevistas nestas duas cidades (cinco em Florianópolis e sete em Montreal), o que somente foi possível pela realização de um doutorado sanduíche em 2017 financiado pela CAPES.

A ocasião do doutorado sanduíche teve fundamental importância não somente para a coleta de dados, mas também porque nela o autor teve contato com uma rica bibliografia relacionada ao conceito de planejamento insurgente. Nesse sentido, o artigo de Latendresse e Manzi (2018) - onde as autoras colocam em relação as experiências de planejamento em Pointe-Saint-Charles e no bairro Dois de Julho (Salvador, Bahia), sob a perspectiva do conceito de planejamento insurgente - acabaria fornecendo subsídios importantes a esta tese, sobretudo em relação à reorientação de seu quadro teórico e analítico. Ao final, essa tese buscou contribuir com o debate atual sobre o planejamento e as práticas insurgentes, ao promover diálogos entre diferentes autores, fazer correlações inéditas entre os temas e conceitos aqui tratados, propor novas questões e sugerir caminhos inovativos de pesquisa.

No decorrer da elaboração desta tese, foi se evidenciando que, embora Florianópolis e Montreal se constituíssem em realidades amplamente

diferentes, do ponto de vista de suas dinâmicas territoriais, uma série de elementos ligados aos conflitos entre as práticas insurgentes e o planejamento urbano institucional poderiam ser colocados em relação, como se buscou aqui fazer. Em ambos os casos, a população de bairros conhecidos localmente por sua tradição auto-organizativa, se levantou contra projetos e planos alçados em âmbito municipal; em ambos os casos, a partir destes levantes, organizações populares obtiveram - pelo intermédio de diferenciadas estratégias territoriais de ação - resultados que, aparentemente, trouxeram benefícios do ponto de vista de seus habitantes, em relação a qualidade de vida urbana. Tanto em Pointe-Saint-Charles quanto no Campeche, as práticas auto-organizadas em planejamento se apresentaram como uma forma alternativa ao planejamento institucional e ao poder heterônomo, ainda que, como estratégia, estas práticas não tenham aberto mão de utilizar os canais participativos institucionais para negociarem suas demandas.

O Campeche, que guarda as raízes de seu associativismo na defesa do meio-ambiente local já na década de 1970, formou o Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV) em 1997, movimento que, juntamente com outros atores e coletivos locais, estabeleceu, sobretudo entre o final dos anos 1980 e a primeira década dos anos 2000, uma trajetória de luta e de organização comunitária em relação aos planos diretores da prefeitura de Florianópolis. Já o bairro de Pointe-Saint-Charles, que desde do início dos anos 1970 colocou em prática uma série de serviços sociais autogeridos no bairro, formou em 1981 a *Action-Gardien*, uma “mesa de concertação” a qual tem a função de exercer uma vigilância ativa em relação aos problemas que afetam o cotidiano urbano do bairro, e que nos anos 2000 protagonizou, entre outros atores locais, a resistência contra projetos de agentes ligados ao capital imobiliário e planos urbanos conduzidos pela esfera municipal montreal. Diante do exposto, pergunta-se: *em que medida as experiências de planejamento nos bairros do Campeche e de Pointe-Saint-Charles se constituíram em práticas espaciais insurgentes, capazes contrapor, propor alternativas, e influenciar as decisões tomadas no âmbito do planejamento urbano institucional nas cidades de Florianópolis e de Montreal?*

Parte-se da premissa que, nas últimas três décadas, houve a passagem de um modo “tecnocrático” a um modo de condução “participativo” das políticas públicas urbanas, em diversos territórios municipais ao redor do mundo, e que esta participação tem sido justificada por se tratar de uma forma de ampliar a legitimidade nas decisões referentes a estas políticas. Apoiado em autores como Souza (2006; 2013; 2017), Purcell (2009) e Mirafteb (2009; 2016), pode-se problematizar esta participação institucional, devido a pelo

menos dois fatores: primeiramente, a depender da conjuntura de poder territorial, sua inserção no modelo democrático representativo pode servir como uma forma de acomodação e de perpetuação deste próprio modelo, e de muitos de seus problemas intrínsecos, podendo resultar em formas de cooptação estrutural dos movimentos urbanos; e segundo, pelo problema de que esta participação ocorre paralelamente a intensificação de uma produção do espaço comandada cada vez mais por uma lógica de mercado, a qual não obedece, necessariamente, as decisões que tenham sido alvo de processos discutidos na esfera pública formal.

Deste modo, elabora-se as seguintes hipóteses de pesquisa: 1) as práticas auto-organizadas de planejamento no Campeche e em Pointe-Saint-Charles se constituem em um importante fenômeno social, mobilizando contrapoderes, resistindo e propondo alternativas de planejamento nas esferas municipais de Florianópolis e Montreal. 2) Estas práticas, ao combinarem formas de ação direta e luta institucional, foram capazes de questionar institucionalidades vigentes, e construir (com elevado grau de autonomia em relação ao Estado) - uma visão de conjunto sobre o espaço vivenciado - a qual influenciou de modo significativo o poder decisório associado ao planejamento urbano municipal. 3) Ainda que não desprovidas de ambivalências, estas práticas parecem diminuir os riscos de que o planejamento participativo leve ao enquadramento dos conflitos, já que uma vigilância ativa sobre os processos de territorialização é mobilizada. 4) Diversas ações mobilizadas em torno do planejamento urbano nestes bairros se constituíram em *práticas espaciais insurgentes*, as quais vêm concorrendo positivamente para uma produção do espaço urbano pautada no direito à cidade em Florianópolis e Montreal.

No planejamento municipal, diferentes interesses sobre uma dada questão envolvendo o espaço levam a disputas pelo poder decisional. Buscando delimitar o campo de atuação da esfera estatal, as práticas insurgentes no planejamento urbano desempenham um importante papel, não somente por terem capacidade de bloquear planos e projetos pouco ou em nada condizentes com as demandas e as necessidades dos residentes locais, como também, por agirem na problematização de questões e na proposição de diretrizes mais coerentes às demandas associadas a realidade local; desta maneira, elas exercem um “contra-poder” nas disputas pelo poder decisório em processos participativos oficiais. A apropriação do território empreendida por estas práticas, *materialmente* (espaços públicos, meios de mídia comunitários, serviços autogeridos, etc.) e *imaterialmente* (na construção de uma visão coletiva de bairro e da própria cidade), imprime uma maior chance

de que as demandas e proposições locais sejam parcialmente ou totalmente atendidas em âmbito institucional, atingindo o centro dos sistemas políticos, e revertendo-se em benefícios, do ponto de vista da qualidade de vida urbana.

Objetivo Geral:

Esta tese tem como objetivo geral analisar em que medida as práticas espaciais de um planejamento insurgente nos bairros do Campeche e de Pointe-Saint-Charles foram capazes de contrapor, propor alternativas e influenciar decisões no âmbito dos processos institucionais do planejamento urbano nas cidades de Florianópolis e de Montreal.

Os diversos trabalhos acadêmicos e publicações sobre a organização social do Campeche em Florianópolis, referentes a diferentes áreas como a Geografia, a Antropologia, a Sociologia, e a Arquitetura e Urbanismo (SAMPAIO, 2016; AMARANTE, 2014; 2016; RIZZO, 2013; 2005; FRANZONI, 2012; FAUTH, 2008; CASTRO, 2008; TIRELLI *et al.*, 2007; 2003; AMORA, 1996; e DIAS, 1995) demonstraram a relevância do caso em questão, colocando o foco no conflito do planejamento urbano do Campeche sob diferentes perspectivas de análise. Publicações como o artigo de Lenzi e Cazetta (2017), *Micropolíticas no Campeche: entre diagramas cristalizados, planejamento urbano e produção de desejos*, e o documentário *Desculpe pelo Transtorno: a história do bar do Chico*¹ (2015), lançado pelo diretor canadense Todd Southgate, abordaram o caso da resistência no Campeche, dando destaque para as formas pelas quais as pequenas ações e processos políticos alternativos locais, podem ser forças significativas frente às relações hegemônicas de poder territorial. De modo semelhante, em relação a Montreal, os diversos trabalhos acadêmicos sobre a experiência comunitária de Pointe-Saint-Charles, dentre os quais os de Triollet (2013), Grenier (2008), e Gravel (2012), bem como, o documentário *Les Chantiers des Possibles*² (2016) da documentarista Ève Lamont, demonstram a relevância da luta local contra uma urbanização de cunho neoliberal, resistência esta da qual o segmento comunitário tem se saído vitorioso em algumas situações, como foi a conquista do *Bâtiment 7*, a porcentagem de 25% de aluguel social,

¹ DESCULPE pelo transtorno: a história do bar do Chico. Documentário. Direção Todd Southgate. Produção: Todd Southgate. Florianópolis, 2015.

² LES CHANTIERS des Possibles. Documentário. Direção: Ève Lamont. Produção: Rapide-Blanc. Québec, 2016.

a manutenção de características arquitetônicas e de uma zona de empregos no bairro.

Considerando-se a relevância do tema e a atualidade dos casos em questão, busca-se contribuir com este rico debate, a partir da problematização de novas questões teóricas, da coletada de dados inéditos, e da proposição de uma metodologia de pesquisa que põe em perspectiva semelhanças e diferenças entre o caso em Florianópolis e o caso em Montreal, à luz das teorias sobre as práticas espaciais insurgentes de planejamento urbano. Deste modo, o conceito de “práticas espaciais insurgentes”, assim como a noção de “planejamento insurgente” emergem desta tese como contribuição à discussão dos casos empíricos, enquanto uma novidade para a análise de ambos os casos. Estes conceitos, que são esboçados na primeira parte teórica do trabalho, juntamente com os conceitos de território (territorialidade), participação e de urbanização neoliberal, entre outros temas, são aprofundados e ganham nova dimensão, na medida em que entram em contato com os objetos empíricos em análise. Assim, em se considerando este quadro teórico e analítico, cinco objetivos específicos foram delineados para se contemplar o objetivo geral e a hipótese da pesquisa.

Objetivos Específicos:

1) Realizar uma breve revisão da passagem de um planejamento tecnocrático para um planejamento participativo nas cidades de Florianópolis e de Montreal;

2) Descrever como o Estado atuou em relação à condução de planos e projetos que afetaram os bairros do Campeche e de Pointe-Saint-Charles, a partir da década de 1990;

3) Investigar como se formaram e se organizaram as práticas de planejamento insurgentes em relação a planos e projetos apoiados pelo governo municipal, em ambos os casos;

4) Compreender os principais conflitos territoriais no planejamento dos bairros em anos recentes e seus desdobramentos, nos dois casos estudados;

5) Analisar as táticas adotadas pelas práticas de planejamento insurgentes e suas relações de poder com o planejamento urbano institucional em Florianópolis e em Montreal;

6) Propor um quadro de análise de experiências realizadas com relevante grau de autonomia em relação ao planejamento urbano em ambas as cidades.

Metodologia:

A abordagem utilizada para a realização desta pesquisa buscou combinar, enquanto métodos de procedimento, o estudo de caso como método principal, e o método comparativo como complementar (GIL, 1999; BASTOS, 2009). É importante frisar que não se trata de uma análise comparativa propriamente dita, mas antes, de uma análise a qual coloca em relação dois estudos de caso, sob uma mesma perspectiva teórica. Bastos (2009) argumenta que os métodos de procedimento podem ser utilizados concomitantemente, com o objetivo de se alcançar várias visões sobre determinado objeto de estudo; segundo Bastos, o estudo de caso, em suma, parte do princípio de que qualquer caso que se discuta além da superfície dos fatos e com sistematização pode ser significativo para a compreensão de muitos outros; já o método comparativo, tem o intuito de levantar as semelhanças e destacar as diversidades entre os diferentes casos ou experiências. Nesta pesquisa, a abordagem relacional proposta serviu para ampliar a construção teórica sobre um mesmo objeto empírico: as práticas auto-organizadas em planejamento urbano nas cidades estudadas. Neste sentido, a metodologia incluiu as seguintes etapas:

1) revisão teórica de artigos e trabalhos acadêmicos, no intuito de melhor compreender as condições da participação institucional no planejamento urbano brasileiro e quebequense, seus mecanismos participativos, e, bem como, as práticas insurgentes de planejamento urbano em Florianópolis e em Montreal;

2) coleta de dados: documentos, fotos, imagens, reportagens, sítios de internet, panfletos e livretos de organismos comunitários e órgãos oficiais, foram utilizados como dados primários e secundários para descrevermos os conflitos territoriais e seus desdobramentos nos dois casos estudados;

3) realização de entrevistas semidirigidas com atores-chave, a partir da definição destes agentes e de questões para as entrevistas. Tanto em Florianópolis como em Montreal, as entrevistas realizadas revelam as condições em que se organizam as práticas insurgentes, e apontam limites e possibilidades também do planejamento institucional nos diferentes territórios;

4) a análise dos dados coletados e das entrevistas realizadas, em diálogo com as referências teóricas associadas ao tema, nos permitiram avaliar as táticas adotadas pelos organismos comunitários, indicando também

sua capacidade de reconduzir processos decisórios do planejamento urbano institucional nas esferas públicas de Florianópolis e de Montreal;

5) a revisão teórica e a coleta de dados permitiram a proposição de um quadro analítico aprimorado das práticas auto-organizadas (insurgentes) de planejamento urbano, em relação ao planejamento urbano municipal.

Embora a crítica sobre a participação institucional, a posição de defesa do direito em participar das decisões não deve ser negligenciada, visto que não são todos os espaços sociais que - como nos casos do Campeche ou de Pointe-Saint-Charles - irão ter um grau de autonomia relevante para alavancar dinâmicas deliberativas e influenciar processos decisórios referentes ao planejamento urbano. Para se ter uma participação institucional de qualidade, ela deve ser embasada em processos horizontais e plurais, e que efetivamente sejam capazes de incorporar as opiniões públicas ao sistema político. Tomando-se em conta que, de acordo com Lüchmann (2003), a qualidade da participação sobre os processos decisórios irá depender de variáveis como: a) o grau da tradição associativa e participativa local; b) a vontade política dos eleitos, e c) o tipo de desenho institucional instaurado, o que inclui o engajamento dos técnicos em planejamento urbano na condução dos processos participativos, e que esses elementos são variáveis conforme as condições (políticas, econômicas e culturais) específicas de cada território; pode-se aí incluir que este território, é em muito definido pelas decisões passadas referentes à política e aos contextos institucionais herdados, ao passo em que, sua pré-existência (material e imaterial) irá definir muitas das ambivalências, das possibilidades e dos limites de cada experiência de participação, seja ela organizada “dentro” ou “fora” da esfera estatal.

Na origem dos conflitos territoriais, estão presentes dissimetrias nas relações de poder entre os atores que participam do planejamento. Estas dissimetrias não estão dissociadas de elementos de uma dada conjuntura territorial, considerando o envolvimento de fatores de ordem política, cultural, econômica, ou mesmo “natural” (HAESBAERT, 2004; 2007), nas discussões públicas, e nos conflitos mais gerais que envolvem a produção da cidade. Com isso, quer-se dizer que não é possível considerar a participação política em políticas públicas territoriais de modo independente de fatores presentes no espaço social.

Os dados colhidos demonstram que, embora não sejam as únicas, as práticas auto-organizadas de planejamento urbano do Campeche e de Pointe-Saint-Charles se constituem em verdadeiras exceções, no universo onde ocorrem processos de participação institucional em políticas públicas de

planejamento urbano. Estas práticas, não se contentaram em ocupar os espaços formais das esferas de planejamento urbano municipal de Florianópolis e de Montreal. As conclusões da tese apontaram para o fato de que, ao combinarem táticas de ação direta e luta institucional, essas práticas foram capazes de influenciar decisões de agentes do planejamento urbano municipal, ora bloqueando grandes projetos e planos oficiais, ora propondo processos de planejamento alternativos, pautados pela autonomia, os quais foram essenciais para a conquista de espaços culturais, de lazer e de convivência para suas comunidades. A análise sobre as relações de poder envolvida nestas práticas pode servir de referência para outros estudos de caso semelhantes.

Ainda que inscrito em contextos territoriais específicos, é possível dizermos que o planejamento insurgente no Campeche e em Pointe-Saint-Charles está sujeito a uma mesma lógica de poder. Esta lógica deriva de uma contradição no processo de territorialização, entre um planejamento público conduzido pelo Estado, e os interesses de mercado, que dominam o processo de produção do espaço urbano nos dias atuais. Esta contradição tem se intensificado pela ascensão do neoliberalismo em escala global, a partir dos anos 1970, e sobretudo a partir dos anos 1990, considerando-se que a financeirização da economia implicou em uma urbanização orientada por metas, prazos e lucros financeiros (HARVEY, 2013). Neste processo histórico, o Estado passa a ser reestruturado, sendo transferidas atribuições e competências para a sociedade civil (incluindo agentes do mercado), e reescalonado, em processos de descentralização que relegam novas responsabilidades e poderes às cidades.

Ainda que as condições institucionais no planejamento das duas cidades sejam diferenciadas, elas podem ser postas em relação, sendo problematizadas sob a mesma ótica, pois se inserem em um processo de neoliberalização que é multiescalar (BRENNER *et al.*, 2013). Neste sentido, em ambos os casos, existem conflitos territoriais associados ao âmbito decisional na condução de políticas públicas urbanas, onde os riscos de instrumentalização dos ativismos e movimentos sociais são bastante acentuados, em se considerando a confluência perversa entre participação e a hegemonia neoliberal. As condições naturais, culturais, econômicas e políticas (portanto, territoriais) sendo próprias a cada território, levam a distintas respostas sociais aos processos de planejamento oficiais, e, bem como, diferentes reações dos governos às ações das práticas auto-organizadas de planejamento. As táticas de ação direta e de luta institucional, adotadas pelos organismos comunitários, contudo, podem ser unificadas em duas

vertentes: uma associada ao bloqueio de planos e projetos não compactuados com a população local; e a outra, à conquista de áreas e objetos espaciais que guardam afinidades simbólicas com parte da população.

Em 1989, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) passa a elaborar o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares (conhecido por Plano de Desenvolvimento do Campeche, PDC), um amplo projeto que incluía largas rodovias, parque tecnológico e empreendimentos imobiliários, sobre a vasta área de planície onde se encontra o bairro do Campeche, localidade até os anos 1980 de predominância rural, e de frágeis ecossistemas, com uma tradição de identidades ligada à pesca tradicional e a outros elementos da cultura local florianopolitana. É a partir da década de 1990, que este bairro passa a ser alvo de cobiça por parte de promotores imobiliários, como fator correlacionado a forte procura para o turismo e moradia que Florianópolis passou a receber, muito em função da divulgação de uma imagem produzida e divulgada, associada à qualidade de vida. Em 1997, moradores locais fundam o MCQV, cujos objetivos estiveram ligados a elaboração uma contraproposta de planejamento, alternativa aos planos diretores da prefeitura. Os conflitos ligados ao zoneamento e as densidades de ocupação do solo no planejamento do Campeche adentram a discussão em um ambiente de participação institucionalizado, no curso do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, iniciado em 2006 e aprovado em 2014 (o qual, devido à uma decisão judicial, encontra-se novamente em discussão na esfera municipal, em 2017). Caso semelhante, de uma prática espacial auto-organizada voltada ao planejamento urbano ocorre na cidade de Montreal.

No caso do antigo bairro industrial-portuário de Montreal, Pointe-Saint-Charles, este havia entrado em declínio econômico em meados de 1968, o que resultaria na precarização de seu complexo urbano e social. Sua localização próxima ao centro levou a que, trinta anos mais tarde, fosse lançado por promotores imobiliários um vasto projeto de investimento imobiliário sob prerrogativa da necessidade de revitalizar o espaço urbano. Os diversos empreendimentos multiplicados na orla do canal Lachine reproduzem uma nova lógica ligada a um desenvolvimento imobiliário elitista. Os amplos terrenos que pertenciam ao “*Canadien National*” (atual companhia que gere a rede ferroviária canadense), localizados em Pointe-Saint-Charles, passaram a ser cobiçados por promotores imobiliários, que lançam um projeto de realocação do Cassino de Montreal, e de um parque de feiras internacionais para a localidade. Frente à este e outros projetos apoiados pela prefeitura de Montreal, toma força a “*Action-Gardien*”,

militância formada em 1981, e que promove a interlocução entre diversos organismos comunitários “(...) com o objetivo de propor uma ação conjunta, em benefício dos interesses e direitos dos cidadãos, particularmente os menos privilegiados” (TRIOLLET, 2013, p. 131 – tradução do autor). Em 2004, a *Action-Gardien* lança a primeira *Opération Populaire d’Amenagement* (OPA) de Pointe-Saint-Charles, como resposta às consultas sobre o plano de urbanismo da cidade de Montreal. Desde então, moradores e técnicos voluntários da OPA organizam encontros abertos à população local, em um ativo em mecanismo de resistência e de proposição alternativa para o bairro.

Esta tese busca demonstrar, ao final, que as práticas auto-organizadas em planejamento, se constituem em um importante fenômeno social, uma vez que são formas de organização capazes de alterar relações de poder nas esferas públicas do planejamento participativo municipal. O estudo dos conflitos territoriais e das relações de poder associadas a estas práticas indica os limites da participação em políticas públicas de planejamento urbano no contexto atual, apontando para a construção de alternativas neste sentido. A relação entre estes dois casos, Campeche e Pointe-Saint-Charles, evidencia os estudos e teorias recentes sobre o planejamento insurgente, conceito que dialoga diretamente com a perspectiva já amplamente reconhecida de direito à cidade, e que se torna concreta a partir destas práticas sociais.

CAPÍTULO I. O PLANEJAMENTO URBANO NO CONTEXTO DA NEOLIBERALIZAÇÃO: PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL, CONFLITOS TERRITORIAIS E PRÁTICAS INSURGENTES

Em anos recentes, a institucionalização da participação implicou em mudanças significativas na elaboração de políticas públicas de planejamento urbano. Estas mudanças ocorreram na medida em que uma pluralidade de atores da sociedade civil passaram a participar da elaboração destas políticas, para além daqueles agentes técnicos, que tradicionalmente foram responsáveis por uma grande parcela das decisões sobre os planos. No âmbito de um planejamento tecnocrático, hegemônico durante o século XX, o Estado centralizou, em suas estruturas e hierarquias de planejamento, uma importante parcela do poder territorial, em relação a produção do espaço urbano.

No Brasil, após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, experiências participativas passaram a compor os processos de elaboração de políticas públicas de planejamento urbano a nível municipal. Com a institucionalização da participação no país, o planejamento urbano passou a ser ancorado na realização de audiências públicas, e na conformação de núcleos gestores, seguindo um tipo de desenho institucional qualificado como “ratificação pública” (AVRITZER, 2008). Por sua vez, no Quebec, a consulta pública em políticas públicas de planejamento urbano é uma prática relativamente mais antiga, visto que, foi instituída desde a criação da *Loi sur l'aménagement et urbanism* (LAU), de 1979, quando as consultas se tornam obrigatórias na província canadense (BHERER, 2011).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a revisão dos planos diretores tornou-se imperativa nos municípios brasileiros, de modo que Florianópolis dá início à elaboração do Plano Diretor Participativo da cidade em 2006, processo que é conduzido pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (criado em 1977). Na experiência de Florianópolis, após uma fase de relativa participação, entre 2006-2008, o processo participativo na elaboração do plano diretor municipal vai conhecer diversos momentos de bloqueios, sobretudo, a partir do momento em que o município contrata uma consultoria privada, a *Fundación Cepa*, para a condução do plano em 2009. A existência de uma forte tradição associativa na cidade, que adquire gradativa coesão entre os anos 1980-2000 (sobretudo frente ao conflito relativo ao Plano de Desenvolvimento do Campeche), contudo, seria um fator de grande relevância para exigir (via manifestações na esfera pública, participação institucional e ações encaminhadas ao Ministério

Público contra a prefeitura municipal de Florianópolis), o cumprimento do Estatuto da Cidade, para que a participação fosse efetiva em todas as etapas do processo participativo, conforme será visto.

Já em relação a Montreal, a cidade criou um órgão específico para a realização de consultas públicas em 2002, o *Office de Consultation Publique de Montréal*. Grande parte das consultas realizadas pelo *Office* dizem respeito ao plano de urbanismo da cidade e a grandes projetos, que impactam de modo significativo o espaço urbano (como foi o caso do grande projeto de revitalização dos antigos terrenos do *Canadian National* em Pointe-Saint-Charles). No caso da cidade quebequense, fatores como uma forte cultura ou tradição participativa, a relativa vontade política, a seleção de técnicos-profissionais “neutros” (não-ligados diretamente ao quadro profissional da administração pública), e o próprio desenho institucional da consulta pública - da forma como ocorre na cidade de Montreal - são elementos que distinguem esta participação no universo municipal. A análise de processos participativos conduzidos pelo *Office*, nesta tese, amplia a reflexão sobre as possibilidades e os limites do desenho institucional adotado pela experiência de Florianópolis, conforme será visto.

Paralelamente ao avanço de mecanismos e formas de participação democráticas em políticas públicas, nas últimas três décadas, um pouco por todo o mundo, se impuseram formas neoliberais de produção da cidade (HARVEY, 2013; BRENNER *et al.*, 2013; SANTOS JÚNIOR, 2015a; BARCELLOS de SOUZA, 2015). Considerando-se tal fenômeno contraditório, se por um lado, a institucionalização da participação serviu para promover renovações no campo tradicional de um planejamento urbano tecnocrático, democratizando antigas formas de poder territorial centralizadas no Estado, por outro, sua imersão em um contexto emergente de neoliberalização - no qual o Estado capitalista passa a atuar mais como um promotor dos interesses do mercado, do que como um agente regulador da ação deste último - tornaria os processos participativos no planejamento urbano nos municípios, a todo tempo, submisso às forças do mercado na produção do espaço urbano.

Segundo Harvey (1996), o modelo de empresariamento urbano passou a aplicar uma série de conceitos e conteúdos da administração privada na gestão e no planejamento urbano de inúmeras médias e grandes cidades, sob a finalidade de torna-las mais competitivas em um mercado globalizado. Neste contexto, a ideologia do planejamento estratégico se alinha a elaboração de planos diretores municipais, nas experiências de Florianópolis e Montreal aqui analisadas. Isto se traduziu pela incorporação de discursos,

planos, regulamentações, marketing urbano, e leis urbanísticas que antecederam pactos territoriais, em contratos e parcerias público-privadas, nos quais, via de regra, o “ônus” é público, e o “bônus” acaba sendo privado. As administrações públicas, passam a atuar “preparando o terreno” para garantir e impulsionar a absorção do capital excedente. Como será visto, nos casos do Campeche e de Pointe-Saint-Charles, o conteúdo destes planos, propostos pelas prefeituras municipais, não condizia com as expectativas de desenvolvimento urbano dos moradores locais. Nestes casos, o espaço disputado se torna um espaço territorializado, por forças opostas: de um lado, pelo crescimento do poder empresarial, e da concentração do capital em áreas selecionadas da cidade; e de outro, por práticas espaciais que insurgem contra a urbanização neoliberal, e a alienação do direito à cidade, promovendo territorializações que questionam e propõem alternativas ao *status quo* instituído³.

No cenário atual, em que “participação” e “neoliberalização” se combinam em diferentes escalas territoriais, o planejamento urbano se torna, mais que em outros tempos, em um campo político. Neste sentido, com o advento da participação no planejamento urbano, questões urbanas problemáticas e cotidianas passam a ser debatidas dentro das arenas públicas participativas das estruturas de planejamento do Estado. Ao menos, isto é o que se espera, em se considerando uma perspectiva crítica e politizada: que os conflitos territoriais sejam contemplados pelos debates e discussões oficiais, e não anulados por procedimentos participativos que podem neutralizar as relações de poder, e conferir um alto grau de legitimidade sobre as decisões tomadas em conjunturas neoliberais; diante dos limites “desta” participação institucional, as experiências do Campeche e a de Pointe-Saint-Charles - enquanto práticas espaciais realizadas com elevado grau de autonomia em relação ao Estado - revelam um potencial transformador, não somente porque resistem às formas de poder dominantes que atuam sobre os territórios, mas também porque detêm um caráter propositivo (inovativo), em relação aos processos e métodos convencionais do planejamento urbano institucional e participativo.

³ Estas forças opostas seriam identificadas, de acordo com Santos Júnior (2007), como “(...) paradigma da cidade-mercado e paradigma da cidade-direito de intervenção pública, com seus diferentes impactos sobre a dinâmica das cidades” (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 306). Este seria o atual paradigma que se reflete na questão urbana brasileira, e que, embora não seja, obviamente, exclusividade deste território, se reflete aqui de um modo extremamente intenso, haja vista as desigualdades abissais de nosso histórico de país capitalista semiperiférico.

Em diferentes graus, nos casos aqui analisados, os processos participativos se tornaram questionáveis por uma parcela de moradores dos bairros, elemento que, invariavelmente, guarda relação com a conjuntura (política, econômica, cultural e mesmo “natural”) de cada território. As limitações da participação institucional no planejamento urbano põem em relevo o conceito de “práticas espaciais insurgentes”, que, em relação aos casos aqui estudados, podem ser ditos simplesmente “planejamento insurgente”. Diferentemente do planejamento institucional (seja de viés tecnocrático, participativo ou “mercadológico”), o planejamento insurgente não é embasado em premissas universalistas, modelos pré-concebidos ou fórmulas de sucesso, mas em práticas sociais ligadas à realidade, ao cotidiano e às necessidades de moradores e cidadãos (MIRAFTAB, 2016; PURCELL, 2009). Combinando formas de atuação “fora” e “dentro” das arenas participativas do Estado, o planejamento insurgente no Campeche e em Pointe-Saint-Charles, revela, em ambos os casos, um elevado grau de apropriação do espaço vivido como elemento convergente, uma visão de conjunto construída sobre o bairro, e que instrumentaliza estas práticas, potencializando-as em termos de transformação das relações de poder. Estas práticas insurgentes, mobilizando um elevado grau de autonomia e de apropriação material e simbólica do espaço, combinam táticas de luta que vão das mobilizações e da auto-organização, à participação institucional.

Em Florianópolis e em Montreal, processos de des-territorialização pretéritos e contemporâneos têm definido espaços da cidade em disputa. Resistindo a estes processos hegemônicos, as práticas auto-organizadas de planejamento do Campeche e de Pointe-Saint-Charles se conflagram em casos de experiências pouco comuns, em verdadeiras exceções em termos de organização social ligada ao planejamento urbano. Nestas cidades, uma resistência “horizontal” à projetos e planos heterônomos se fez presente, contra processos guiados por relações “verticais” de poder. Para contextualizar os conflitos ligados a trajetória das organizações populares ligadas ao planejamento nas referidas cidades, e bem como, melhor compreender as razões e motivações do surgimento destes verdadeiros “espaços de resistência”, realizamos nesta primeira parte do trabalho, uma breve revisão sobre os principais elementos teóricos e históricos relativos aos temas até aqui apresentados.

I.1. Da crise do planejamento regulatório à ascensão de novas perspectivas sobre as cidades

O planejamento urbano no curso do longo século XX, onde quer que tenha sido empregado, submeteu as cidades ao forte poder e controle do Estado capitalista. No auge dos períodos em que vigoraram as políticas de bem-estar social em países do Norte, como o Reino Unido, a França, os Estados Unidos e o Canadá, e políticas desenvolvimentistas em países da periferia do capitalismo, como ao exemplo do Brasil, o Chile, o México, a Argentina (entre o final da Segunda-Guerra e os anos 1970-80), o planejamento urbano “regulatório” foi caracterizado pela interferência direta “(...) [d]o Estado fazendo pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra” (SOUZA, 2006, p. 124). As transformações sociais das últimas décadas do século XX, colocariam em pauta, por um lado, novos procedimentos democráticos e mecanismos participativos, enquanto por outro, um processo de neoliberalização que se impôs ao redor do globo, sobretudo a partir dos anos 1990. Isto inferiu em importantes mudanças a nível das cidades. Buscamos nesta revisão, destacar os momentos que envolvem esta passagem, com o intuito de contextualizarmos o planejamento urbano contemporâneo, e as nuances que se revelam nos estudos de caso aqui analisados, nos quais uma participação “de base”, antecede a participação institucional.

O planejamento urbano enquanto prática profissional e campo acadêmico se encontra diante da necessidade de renovação de muitos de seus pressupostos. A esperança aventada na participação institucional durante os anos 1990 e início dos anos 2000, parece ter perdido muito de sua força, o que transparece recentemente, nos diversos levantes que tiveram a cidade não somente como palco mas como objeto de inúmeras reivindicações ao redor do mundo. Isto não significa, no entanto, que experiências de participação institucional devam ser negligenciadas em sua totalidade. Estas experiências podem ter qualidade, e servir aos interesses legítimos dos movimentos de base da sociedade civil.

O Estado capitalista, através do planejamento regulatório, concentrou, em grande parte do século passado, uma importante parcela do poder ligado à produção do espaço urbano. Neste sentido, uma parcela significativa dos estímulos dados pelo Estado para impulsionar o desenvolvimento econômico baseou-se nos pressupostos que vinham sendo delineados pelo urbanismo moderno, desde as primeiras décadas do século XX. Segundo Souza (2006) o período que vai do final da Segunda Guerra mundial (momento em que os

grandes sistemas de planejamento nacionais começam a aparecer) até meados dos anos 1980, corresponde a uma época em que os planos urbanos tinham como característica serem estritamente “físico-territoriais”, ou “sistêmicos” (esta última uma tendência que surge no final dos anos 1960), nos quais a principal referência foi a Carta de Atenas⁴. O urbanismo moderno concebia a “cidade ideal” tal qual os preceitos cientificistas que eram criados pelos arquitetos de vanguarda. Os planejadores urbanos, por muito tempo buscaram propor soluções para o desenvolvimento, através do desenho de linhas gerais que delimitavam a organização espacial pelo zoneamento, apontando os equipamentos industriais e urbanos os quais, supostamente, uma cidade moderna (a antítese da cidade colonial/medieval) necessitava, em termos de intervenções do setor público (SOUZA, 2006). A referência em um modelo de cidade ideal e pré-concebida utopicamente pelos urbanistas modernos, tornava o planejamento regulatório uma prática excessivamente “apriorística”, cada vez mais incapaz de compreender e propor soluções adequadas à grande complexidade que passaria a definir o desenvolvimento urbano das grandes e médias cidades.

Para Choay (1979), o urbanismo moderno se conflitou, em seu auge, entre as décadas de 1940 e 1970, em uma prática hegemônica, associadas ao Estado capitalista. Levando-se isto em consideração, “modernizar” a cidade significava, por muito tempo, a busca por desenvolvê-la, retirando-a de seu aparente atraso em relação às crescentes necessidades e demandas criadas pelo emergente capitalismo do consumo de massas, na esteira da era fordista-keynesiana. Inovações tecnológicas como o automóvel, e sua produção em ampla escala iniciada nos anos 1940, passavam a alterar significativamente a dinâmica das cidades, e o ideal de modernização, levado a cabo pelo planejamento urbano do pós-guerra procurava se posicionar na vanguarda

⁴ A Carta de Atenas foi elaborada na ocasião do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), em 1933, quando o grupo de arquitetos-urbanistas liderado pelo emblemático arquiteto Franco-suíço Le Corbusier pauta uma série de preceitos que acabariam influenciando o campo do planejamento urbano de modo universal. Dentre os preceitos advogados pela Carta de Atenas, as ideias de higiene e de saúde (o ar, o sol e o verde), e, sobretudo, a separação das funções: habitar, trabalhar, recrear o corpo e o espírito, e circular, através do zoneamento eram condições irrepreensíveis. Segundo um trecho da carta “(...) o zoneamento é a operação feita sobre um plano da cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar” (CARTA de ATENAS, 1933, p. 8); tal trecho demonstra a crença na capacidade do planejamento urbano de racionalizar o espaço para se criar um mundo utópico, porém julgado “justo” e necessário frente a modernização que a industrialização trazia.

destas mudanças. Vendo de outro modo, através do planejamento, o Estado buscava promover a aceleração das trocas, em novas propostas de intervenções em larga escala, as quais mobilizavam uma grande quantidade de capital para que fossem empreendidas. O tipo “ideal” de cidade moderna preconizado pelo urbanismo modernista seria aplicado “(...) de modo idêntico, por um espaço planetário homogêneo, cujas determinações topográficas são negadas” (CHOAY, 1979, p.21). Uma vez implementadas, tais intervenções acabavam quase sempre por negar a cidade existente (e esta foi a crítica pioneira de J. Jacobs, em relação a Nova Iorque dos anos 1960), não somente em suas formas, funções e estruturas pretéritas, como também em suas relações sociais e sócio-espaciais.

Em países do Norte e do Sul capitalista, o período que corresponde ao final da Segunda-Guerra mundial até meados dos anos 1980, diz respeito ao auge do planejamento regulatório e ao urbanismo modernista. Se por um lado, este urbanismo é reconhecido na literatura por suas contribuições e renovações no campo estético e estrutural, assim como, por muitas de suas soluções, tendo em vista as necessidades de rápida reestruturação das economias do pós-guerra, ele foi também, amplamente criticado, por autores de orientação humanista (tal como Jane Jacobs) e marxistas, tal como David Harvey (1992), essencialmente, pela rigidez de muitos de seus pressupostos, e por remeter à uma forte centralização do Estado na atividade de produção do espaço. Isto não significa, no entanto, que o mercado não detivesse grande poder sobre a definição da trama espacial, afinal, em referência ao urbanismo modernista “(...) mesmo quando contido por regulamentos de planejamento ou orientado em torno de investimentos públicos, o capital corporativo ainda tinha muito poder” (HARVEY, 1992, p. 73).

A repressão dos Estados totalitários durante grande parte do século XX fez com que a ideia de “poder” acabasse sendo remetida quase que exclusivamente ao poder emanado pelo Estado capitalista (ou socialista, partindo-se de uma crítica conservadora). Uma vez que o planejamento urbano sempre foi uma atribuição do Estado, logo, a prática de planejamento, de certo modo, sempre remeteu à uma forte negação por parte do corpo social, por ser considerada autoritária. Para Souza (2017), contudo, “Estado” e “conjuntura política” não devem ser confundidos, de modo que há sempre a possibilidade de que uma conjuntura progressista venha a ocupar o Estado, e que com isso o planejamento urbano possa ser praticado de modo a promover melhorias, ainda que em um sistema capitalista desigual. Neste sentido, é necessário serem colocadas em evidência as possibilidades de luta “com” o Estado, mas, sem abrir mão da importância de práticas sociais que

vão “contra” o Estado, em que pesem as práticas ligadas ao planejamento urbano.

Na esteira do declínio da sustentação da economia pelo keynesianismo, esta crise vai ceder lugar ao projeto político e a ideologia neoliberal, enquanto um novo modelo de referência do modo de intervenção estatal na economia. O fator maior por trás desta mudança de contexto em direção a neoliberalização, a qual afetou de modo direto ou indireto todos os países ao redor do globo, esteve associado ao fato de que, durante toda a década de 1970 o capitalismo mergulha em uma grande recessão, em função do aumento crescente nos preços do petróleo controlados pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), crise esta que se estende na esteira de conflitos armados entre os anos 1980-90. De acordo com Harvey (2013), tal contexto de crise econômica serviu como justificativa para que um novo modelo político de acumulação flexível fosse difundido e se alastrasse de modo geograficamente desigual pelo mundo como sendo supostamente, a solução mais adequada - senão a única - para a resolução da crise⁵. O neoliberalismo é considerado como solução, e subentende que o Estado não deve intervir sobre as questões econômicas. Os cortes de gastos com as políticas promovidas pelos Estados de bem-estar social, se refletem na precarização dos serviços públicos, e no aumento do desemprego, muito em virtude de uma política de privatizações que somente favorece à acumulação, em detrimento sempre dos mais pobres. O Estado tem sua posição de poder redimensionada, se tornando muito mais eficaz no atendimento aos interesses do livre-mercado mundial. Se nos países em que o modelo keynesiano se reverteu em benefícios sociais, durante a fase do pós-guerra, a política de bem-estar seria destruída gradativamente, e junto com ela, há todo um espaço físico em transformação, no caso de países como o Brasil, este processo talvez não seja tão facilmente identificado, visto que não há como ser destruído aquilo que nem sequer chegou a ser constituído em plenitude.

A noção destas diferenças implica na compreensão de que o processo de neoliberalização é um processo multiescalar, e que incorre em mudanças desiguais em termos de adaptação (resistência de normas legais e de

⁵ Isto, após o período de crescimento virtuoso do capitalismo, sustentado, em considerável medida, pelos investimentos em urbanização nas cidades do pós-guerra, e pelo consumo de massas, o que incluía a criação dos “subúrbios” para as classes médias em países do norte, processo que manteve o crescimento econômico pela absorção de excedentes, envolvendo diversos setores produtivos, em distintas regiões do mundo.

estruturas sociais pretéritas) (BRENNER *et al.*, 2013). No livre-mercado, como são as empresas que escolhem e determinam as melhores condições tributárias e locacionais, os municípios, quase sempre parcos em recursos, irão se submeter a um jogo competitivo entre as cidades que podem fornecer maiores facilidades e retornos financeiros ao capital. As prefeituras buscam empreender projetos urbanos e planos diretores que atraíam investidores, estabelecendo a partir disso a submissão ao grande capital, no intuito de apanharem algumas das migalhas por ele deixadas em seu rastro de passagem.

No que tange ao planejamento urbano, este processo se expõe como pano de fundo, de casos de resistência à um planejamento urbano conivente, senão indutor de mecanismos afiliados ao processo geral de neoliberalização. O enfraquecimento do planejamento regulatório dava-se na medida em que alguns segmentos do espectro político de direita, passaram a se frustrar com os resultados da intervenção estatal “(...) nem sempre capaz de cumprir a promessa implícita, de espírito keynesiano de evitar as crises, e por assim dizer, salvara o capitalismo de si próprio” (SOUZA, 2006, p. 30). Isto estimularia, ainda na década de 1980, a ascensão ao poder de defensores do livre-mercado, como Margareth Thatcher na Inglaterra (1979-1990) e Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989), momento em que o neoliberalismo ganha um impulso decisivo no mundo. Neste contexto, as décadas seguintes irão testemunhar o enfraquecimento da ideia de planejamento estatal de longo prazo, de modo imbricado ao fortalecimento da ideia de gestão empresarial na administração pública, ideia considerada mais condizente com as necessidades imediatistas de obtenção de lucros, associados a produção capitalista da cidade.

Semelhantemente a outros países do norte capitalista, o Canadá adotou políticas econômicas keynesianas no pós-Segunda Guerra, que buscaram a ampliação do bem-estar social e o pleno emprego, com forte intervenção do Estado (FONTAN *et al.*, 2012). Estas políticas seriam posteriormente desmanteladas pela ascensão de políticas econômicas neoliberais, adotadas em diferentes escalas e por variados governos. Segundo Baker (1997), entre os anos 1940-1970, o Canadá desenvolveu esquemas de segurança social, conformando o ‘federalismo fiscal’, que se embasou na promoção da união nacional e na redução de desigualdades regionais. Este elemento tornou-se a base da construção do *welfare state* no país, durante o pós-guerra. As políticas de elevados gastos sociais que vinham sendo implementadas desde os anos 1940 no país passariam a ser reestruturadas por sucessivos governos,

tanto conservadores quanto liberais⁶, desde o início dos anos 1980. Para o autor, estas reformas buscaram o racionamento econômico, argumentando para tal, não haverem opções, a não ser a redução dos gastos governamentais, em função dos déficits públicos serem tão elevados que sem os ajustes não haveria como financiar os programas sociais, tanto existentes quanto futuros. Assumindo que a expansão da burocracia governamental e dos programas sociais nos anos 1960 e 1970 seriam a principal causa do elevado custo social, a solução seria, de acordo com a ideologia neoliberal emergente, um Estado-mínimo, cuidadosamente direcionado à redução dos programas sociais, e à uma maior dependência dos setores privados. Como aponta Baker (1997), em relação ao Canadá “(...) a ideologia do racionamento econômico foi utilizada por grupos de empregadores e organizações financeiras para promover seus próprios interesses no mercado global, e obter lucros mais elevados no setor de negócios” (BAKER, 1997, p. 1 – tradução do autor).

Especialmente importante, em relação às mudanças na economia política do Canadá, para Baker (1997), é a reforma em 1996 que iria bloquear os fundos integrados (nacionais) para os programas de assistência social no país. Tal reforma levaria, por conseguinte, à descentralização das tomadas de decisão (em direção às províncias), e ao decréscimo dos padrões em programas sociais nacionais. Nos anos 1980, com os Conservadores, e nos anos 1990, com os Liberais, ideias e capitais passaram a fluir mais abertamente entre os Estados Unidos e o Canadá, demarcando a aproximação com um modelo continental e global associado a liberação irrestrita dos mercados. Ao mesmo tempo, a influência da esquerda política, que tradicionalmente deu suporte a economia nacional e ao *welfare state*, entra em declínio, e as grandes corporações exercem fortes pressões sobre os governos para a redução de taxas nos negócios, com o intuito de criar um campo harmônico de regras para os empregadores, entre ambos os países. Como resultado, o Canadá assina o acordo de livre-comércio com os Estados Unidos e, posteriormente, com o México, em 1994 (Tratado de Livre-Comércio da América do Norte, NAFTA). Um outro resultado, é a larga aceitação da visão neoliberal, de que qualquer regulação do emprego, salários e contribuições de seguridade social, são ruins para os negócios. Estas novas ideologias de direita, bastante usuais nos Estados Unidos, foram sendo

⁶ A ideia de liberalismo no Canadá, assim como nos Estados Unidos foi apropriada pelos partidos sociais-democráticos de centro e centro-esquerda. No outro oposto, os afeitos aos ideais (neo)liberais do livre-mercado são, a princípio, os partidos políticos conservadores.

gradualmente incorporadas e aceitas no Canadá, e internamente, em suas províncias, como é o caso do Quebec.

Outro aspecto destacado por Baker (1997), do processo de neoliberalização no Canadá, diz respeito a descentralização do poder, em direção às províncias e municipalidades. Neste sentido, os partidos conservadores em governos provinciais enfatizavam a importância da descentralização das decisões na elaboração de políticas sociais, de modo a torna-las mais “próximas das pessoas”, e a ideia de que o governo federal deveria arrecadar e redistribuir o dinheiro proveniente das taxas, mas não deveria mais “dizer” às províncias e aos municípios como utilizar este dinheiro, em suas áreas de jurisdição. As províncias passavam a disputar umas com as outras por fundos, enquanto, hospitais e universidades estavam lutando para sobreviver após extensivos cortes de financiamento. A legislação passava a ser desenhada para oferecer às províncias maior autonomia, no que diz respeito aos programas sociais, e isto tinha a ver com a questão que pretendia conter o movimento de separação do Quebec do resto do Canadá⁷. Ao passo em que as políticas regionais e os apelos à descentralização reduziram o poder do governo federal (desde os anos de Trudeau, na década de 1970), o principal partido da esquerda política na época (o *New Democratic Party* – NDP) perdia espaço no parlamento, como acontecera na extensiva derrota nas eleições de 1993. Segundo Baker (1997), “(...) como o NDP foi a incubadora de muitos dos conceitos sublinhados no Canadian welfare state, seu declínio foi acelerado pela erosão do movimento trabalhista que acompanhou a reestruturação econômica” (BAKER, 1997, p. 15 – tradução do autor). O enfraquecimento da perspectiva nacional-unitária, e paralelamente, o fortalecimento das províncias e municipalidades,

⁷ Para Baker (1997), o momento (*timing*) das reformas sociais fora um elemento crucial na reestruturação do Estado em direção ao neoliberalismo no Canadá. Quando os governos canadenses quiseram passar reformas de reestruturação controversas em programas sociais, eles se asseguraram que o momento coincidissem com algum grande evento de “união nacional” (*national unity*). Por exemplo, uma das metas do governo de Brian Mulroney, o então primeiro ministro do Canadá pelo partido conservador (1984-1993), era fazer do Quebec um membro igualitário na confederação, e com este objetivo, este governo acreditava que era necessário modificar a legislação. Porém, cada tentativa de modificação na Constituição canadense levava à uma crise sobre a questão da unidade nacional; cada crise era então utilizada por este governo para passar uma reforma impopular de cunho neoliberal, e alimentar o descrédito nos programas sociais.

alimentaria uma competição por recursos cada vez mais escassos em setores básicos, e a transferência para o setor privado de responsabilidades do Estado. Contudo, embora as reformas neoliberais, a semente do bem-estar social havia sido plantada, e a desestruturação não chega a atingir alguns dos excelentes níveis atingidos em alguns setores, como segurança e educação, no Canadá e em suas províncias.

Em relação ao Brasil, ainda que, de certo modo, o bem-estar social nunca tenha se constituído, políticas econômicas desenvolvimentistas foram adotadas sobretudo entre os anos 1940 e 1960. Através da ação da Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o governo brasileiro lançou mão de políticas de substituição de importações, dentro de um projeto nacional que incrementou a onda de industrialização periférica associada ao fordismo mundial. A ideia-força central do desenvolvimentismo girava em torno da promoção da industrialização para a superação do atraso econômico. Neste contexto, o planejamento estatal era considerado como sendo o melhor caminho para dirigir as forças do mercado e promover uma expansão industrial, que fosse capaz de reduzir os pontos de estrangulamento. O Plano de Metas no governo JK, nos anos 1950, foi fortemente influenciado pelas ideias da Cepal. Já no decorrer dos anos 1960, quando grande parte dos países do continente latino-americano passam a ser governados por ditaduras militares (sobretudo, após o golpe de Pinochet, no Chile, país-sede da Cepal), a Cepal se desarticula e vai perdendo importância, o que contribui de modo crucial para o declínio do modelo desenvolvimentista nestes países e no Brasil (PEREIRA, 2011).

Segundo Pereira (2011), paralelamente a redemocratização do país, o papel do Estado brasileiro na economia vai sendo gradativamente colocado em segundo plano nos anos 1990, passando a ser visto como um obstáculo à expansão do mercado. Partindo da premissa de que os desequilíbrios econômicos e os déficits públicos acumulados na década de 1980 (a chamada “década perdida”) tinham levado o Brasil à beira da hiperinflação, os governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso se alinham aos imperativos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial para implementar, conforme a orientação destes órgãos, políticas que visavam a privatização, a austeridade fiscal e a liberação irrestrita dos mercados. A hegemonia da corrente neoliberal sobre o enfoque desenvolvimentista, substituiu o planejamento de longo prazo pelo gerenciamento de curto prazo, ao passo em que a retórica implantada pelos governos afirmava que a abertura comercial e financeira era importante para a estimular a competitividade da indústria nacional. O resultado dos ajustes

fiscais severos e das privatizações, contudo, seria evidenciado em anos de estagnação econômica, os quais contribuíram para o aumento do desemprego e dos níveis de desigualdade no Brasil.

De acordo com Barcellos de Souza (2015), é preciso entender o processo de reestruturação do Estado brasileiro, como “(...) um fenômeno político relacionado ao neoliberalismo, ou seja, como um projeto político destinado a naturalizar algumas condições tais como o livre comércio, flexibilização do trabalho, austeridade do setor público e baixa inflação” (BARCELLOS de SOUZA, 2015, p. 7). Para o referido autor, entre 1982 e 1994, ocorre no país um processo de descentralização provocado pelo fortalecimento de centros de poder subnacionais, que passaram a enfrentar a política que o autor denomina como Estado nacional de welfare Cepalino (ENwC). Conforme aponta, a emergência de novos centros de poder subnacionais no interior do Estado “(...) resultou num quadro de multipolaridade, ou seja, na existência de vários centros de poder soberanos competitivos e desiguais que viriam a ameaçar o ENwC” (BARCELLOS de SOUZA, 2015, p. 7). Neste sentido,

(...) a sobreposição de competências fez com que a descentralização de recursos sem responsabilidades definidas implicasse um jogo de repasses, no qual os municípios residualmente acabassem assumindo responsabilidades demais (sem terem necessariamente a capacidade administrativa e fiscal requerida) e adotassem um comportamento autárquico, competitivo e não propriamente empoderador e democrático. (...) A incapacidade na promoção dessa governança será um estímulo a práticas neoliberais de competição associadas ao clientelismo e localismo (BARCELLOS de SOUZA, 2015, p. 11).

Em comum entre o Brasil e o Canadá está o fato de que o enfraquecimento dos estados-provedores se dava à medida em que ocorria uma transferência de atribuições para as escalas estaduais/das províncias e dos municípios, em um processo de descentralização do poder que ocorreu, todavia, sem que estas escalas intranacionais dispusessem de suficiente autonomia, ou capacidade financeira para arcar com os custos dos ajustes, no que diz respeito a uma gama de políticas sociais e, bem como, em termos infraestruturais e de investimentos. Neste processo de reescalonamento, observa-se a transferência de competências e responsabilidades para agentes

do mercado e do terceiro setor (ONGs), a desregulamentação do trabalho formal, o aumento do desemprego, da informalidade e da pobreza.

De acordo com Brenner *et al.* (2013), o processo de reestruturação do Estado (associado a neoliberalização) é desigual no tempo e no espaço, em cada país ou território onde se apresenta, e sua intensidade varia de acordo com as heranças no âmbito institucional e com as conjunturas políticas (jogos de poder). Uma compreensão menos superficial do conceito de território se faz necessária, para se diferenciar aquilo que se manifesta enquanto processo geral (global), e aquilo que é característico de uma porção deste todo. Isto ainda que não seja possível, no “mundo real”, serem separadas tais partes. O processo de neoliberalização é hegemônico (global), mas ele só pode ser compreendido quando se foca a atenção sobre as peculiaridades que ele adquire em cada escala territorial. Apesar da hegemonia neoliberal em âmbito global, há sempre um elemento de resistência presente, essencialmente ligado à correlação de forças políticas. Isto ficou bastante claro, por exemplo, durante o governo Lula no Brasil, o qual, em um período de crescimento da economia, tiraram proveito bancos, corporações e o capital financeiro, mas também se beneficia uma substantiva parcela mais pobre da população, a qual, através de políticas sociais, teve pela primeira vez acesso a uma ampla gama de bens e serviços do mercado formal, com melhorias na qualidade de vida em geral.

Na esteira da crise dos estados de bem-estar social em países do norte, surgem as primeiras críticas endereçadas a racionalidade planificadora, ainda na década de 1960. Uma crítica pioneira é aquela de teor humanista feita pela ativista nova iorquina Jane Jacobs, em *Morte e vida das grandes cidades* (2000 [1961]). Neste livro, Jacobs denunciou a maneira pela qual a composição tecnocrática do Estado em relação ao urbanismo, acarretava na deterioração dos bairros, e na desagregação das redes de relações sociais estabelecidas nas ruas, calçadas e espaços públicos da cidade, o que com o tempo, afetava o capital social urbano formado nestes espaços. Cerca de uma década mais tarde, são publicados estudos de orientação marxista, como *A questão urbana* (1972) do sociólogo espanhol Manuel Castells, e *A justiça social e a cidade* (1973) do geógrafo britânico David Harvey, além do aclamado *O direito à cidade* (1968) do filósofo francês Henri Lefebvre. Segundo Souza (2006), em comum entre estes autores, se encontra a denúncia da ausência de liberdades pela submissão das esferas da vida social ao controle rígido do Estado, e o planejamento regulatório como um instrumento utilizado a serviço do *status quo* capitalista. Tais perspectivas teóricas dialogavam com a questão emergente dos movimentos sociais no

final da década de 1960. A insurgência destes movimentos estava associada à insatisfação com a degradação das condições de vida, em países onde ocorre o declínio dos estados de bem-estar social.

Contudo, seria no campo da ação direta (e indireta/institucional) que certos movimentos sociais encontrariam ressonância em relação à muitas destas preocupações registradas em nível teórico, no que tange à questão do direito à cidade. Isto se tornou evidente no Brasil, pela ação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Após o período de latência diante da ditadura militar, esta luta surge no momento da Assembleia Constituinte nacional de 1987, de modo que a pressão exercida nos quatorze anos seguintes, resulta, entre outras conquistas, na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que institucionaliza e regula a participação em planos diretores municipais em todo o Brasil. Já em relação ao caso da província do Quebec, a conquista da participação é mais antiga, e não possui um agente central (como é o caso do MNRU, em relação ao Brasil). A institucionalização da participação no planejamento urbano quebequense remete ao modelo participativo implementado pelo *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE), em 1978. O modelo das consultas públicas promovidas em torno de questões atinentes aos projetos que tocavam o meio-ambiente, acaba sendo tomado como referência para a implementação de mecanismos de participação no planejamento urbano das cidades. Tal modelo é absorvido pela principal lei de urbanismo do Quebec, a *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), de 1979, a qual prevê a realização de no mínimo uma audiência de informação e de consulta na realização de projetos urbanos impactantes sobre o território.

A emergência da participação social ampliou o campo de atuação da sociedade civil no âmbito da elaboração de políticas públicas de planejamento urbano. Por outro lado, o espaço vazio deixado pelo enfraquecimento do planejamento regulatório, permitiria o fortalecimento de perspectivas mercadofílicas que, no bojo de processos de multiescalares de neoliberalização, se tornariam hegemônicas nos anos 1990. Neste processo histórico recente, o espaço urbano se tornaria tributário do projeto político pautado pelo livre-mercado, em um tipo de urbanização neoliberal, que se manifesta enquanto poder de Estado.

I.1.1. A cidade como mercadoria: características da neoliberalização na produção do espaço urbano

O entendimento do processo de produção da cidade, no capitalismo, exige uma compreensão sobre a forma pela qual a urbanização se vincula a absorção de capitais excedentes para a produção de mais-valias. De acordo como geógrafo britânico David Harvey (2005), ao longo da história, as cidades têm exercido um papel crucial na sobrevivência do capitalismo, e diante de suas crises. Segundo o autor, as crises do capitalismo têm como sua causa principal, as dificuldades em se alocarem os excedentes de capital de forma rentável por parte dos capitalistas. Este tem se constituído no cerne de um problema que os capitalistas têm constantemente que resolver, se quiserem evitar a desvalorização do capital, em sua busca incessante pelo lucro.

Para Harvey (2012), pelo menos desde as primeiras intervenções urbanas de grande porte ocorridas após a revolução industrial, como as de Haussmann em Paris (entre as décadas de 1850-1870) e as de Robert Moses em Nova Iorque (entre as décadas de 1930-1960), a urbanização demonstrou ser um meio pelo qual o poder político e econômico atuou para dar vazão à necessidade de absorção de uma parte dos excedentes de capital. O espaço, de acordo com este entendimento, é concebido como um receptáculo para o excedente acumulado, proveniente de distintos setores produtivos e financeiros. Esta se conflagrou em uma recorrente estratégia, a qual tem impulsionado o processo de acumulação do capital, pelo desenvolvimento da urbanização. Deste modo, a urbanização pode ser entendida enquanto um fenômeno “de classe”, já que, historicamente, o controle da distribuição dos excedentes sempre esteve concentrado “nas mãos” de setores privilegiados das elites.

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos. Esta situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. Os capitalistas têm de produzir excedente para obter mais-valia; esta, por sua vez, deve ser reinvestida a fim de ampliar a mais-valia (HARVEY, 2012, p. 74).

O conceito de excedente, de acordo com Harvey (1980 [1972]) é, em primeiro lugar, definido pela quantidade de recursos existentes acima dos requisitos mínimos de subsistência necessários à dada comunidade. Este nível de subsistência é, portanto, social, ou seja, ele “(...) é definido por uma situação cultural, técnica e institucional particular” (p.186). Em segundo lugar, o excedente aparece como “(...) uma quantidade de recursos materiais que é apropriada em benefício de um segmento da sociedade às expensas de outro” (HARVEY, 1980, p. 188). A reprodução deste mecanismo satisfaz, até certo ponto, as necessidades materiais recorrentes à subsistência humana, ao passo em que cria constantemente contradições no âmbito social.

Harvey (2005) percebe, a partir da pesquisa da obra de Marx, a existência de uma lacuna na elaboração sistemática de uma teoria sobre a relação entre a dinâmica do espaço e a acumulação capitalista. A “teoria da ordenação espaço-temporal”, criada pelo geógrafo britânico, visa explicar os métodos burgueses de gerenciamento das crises, dando-lhes uma explicação que leve em conta as contradições do sistema capitalista e sua possível superação pelo socialismo. De acordo com a obra de Marx, o excedente é extraído da exploração do trabalho no momento da produção, ocorrendo a valorização do dinheiro a partir do trabalho não-pago e de sua transformação em capital. O controle do tempo, com a diminuição do tempo de trabalho socialmente necessário e o aumento do tempo de trabalho excedente apropriado pelo capitalista é a forma pela qual se realiza o lucro.

Em um segundo momento, os bens produzidos se transformam em mercadoria, ao entrarem em circulação no mercado de troca. Aqui, mais uma vez, os capitalistas visam obter retorno de capital, sendo que a sobrevivência do capitalismo depende, necessariamente, deste processo de circulação, que transforma investimentos em lucro. Harvey (2005) percebe a importância deste segundo momento da valorização do capital, e procura substanciar a teoria marxista, a partir deste ponto: a circulação é somente possível pela criação de infraestruturas físicas e sociais que sustentem a dinâmica de acumulação do capital. O espaço, deste modo, aparece enquanto elemento fundamental para a sobrevivência do capital, como também para a resolução parcial de suas crises. O planejamento urbano, historicamente, desempenhou um papel importante neste sentido, ao ordenar, no zoneamento e em conjuntos de diretrizes, as densidades ocupacionais, as formas, funções e os tipos de uso do solo, sendo, portanto, um instrumento de grande interesse por

parte dos agentes capitalistas, ligados diretamente a produção do espaço urbano⁸.

Como assinala Harvey (2005), em Marx a dimensão espacial aparece associada aos processos sociais, seja através da propriedade fundiária, das cidades enquanto espaços de troca ou pela expansão dos mercados. Porém, sua categoria fundamental de análise é a história, ou a dimensão temporal. Todavia, a priorização do tempo sobre o espaço não conflagraria, segundo Harvey, na obra de Marx, necessariamente um equívoco, uma vez que, na circulação do capital, o objetivo e o propósito dos proprietários dos meios de produção é o controle do trabalho excedente e a aceleração do tempo de rotação socialmente necessário para garantir a realização do lucro. Assim, Harvey (2005) argumenta que, do ponto de vista da circulação do capital, “(...) o espaço aparece em primeiro lugar, como mera inconveniência, uma barreira a ser superada” (p.145). Deste modo, a questão que Harvey visa aprofundar é justamente essa: o processo no qual o espaço, mesmo aparecendo primordialmente como um obstáculo, necessita ser apropriado pelo capital, como meio a garantir sua sobrevivência. Superar a barreira do espaço significa, deste modo, um maior controle do tempo de produção e um melhor afluxo no retorno do investimento ao capitalista.

O capital excedente é, ao mesmo tempo, um resultante do controle do tempo de trabalho e do controle sobre os investimentos no espaço. Neste sentido, em um momento histórico de triunfo do capitalismo sobre outros modos de produção, a permissividade de uma acumulação “sem limites”, no qual o capital se concentra cada vez mais nas mãos de poucas empresas e corporações, torna o processo de produção do espaço urbano, em tempos neoliberais, um processo instrumental em que o espaço social tende - não

⁸ Como destaca Souza (2006a), a crítica marxista (Souza se refere especificamente à Harvey) sobre a função de domínio do Estado capitalista na produção do espaço, através do planejamento urbano, teria sido demasiadamente generalizante, no sentido de atribuir que toda e qualquer intervenção estatal teria de ser sempre e necessariamente uma ação opressora, o que, ao final, acabava por contribuir para com o descrédito e o enfraquecimento do planejamento urbano “pós-modernista”. De fato, Harvey passaria a arrefecer seu ponto de vista sobretudo em meados dos anos 2000, com publicações como “*Frontiers of Insurgent Planning*” (1999), e “*Spaces of Hope*” (2000), nas quais o geógrafo britânico passa a considerar as possibilidades de um planejamento insurgente, o qual, funcionando nas bordas do sistema capitalista poderiam significar uma esperança, no sentido de reorientar o “utopismo de livre mercado” (SOUZA, 2006a, p. 33).

sem a interferência dos Estados - a ser reduzido à uma condição de mera mercadoria. Em outras palavras, os valores-de-uso tendem a perder importância para os valores-de-troca, ao passo em que o espaço urbano é modelado pelos interesses da iniciativa privada no lucro, com o apoio do Estado. Isto diz respeito a um processo de acumulação flexível, no qual o valor se desvincula da esfera produtiva, de tal modo que a financeirização do sistema capitalista tem promovido transformações na maneira pela qual o espaço urbano é produzido e concebido. De acordo com Harvey (2012), o neoliberalismo criou

(...) um novo sistema de governança que integra o Estado e os interesses corporativos e, através do poder monetário, ele assegurou que a disposição do excedente através do aparato estatal favorecesse o capital corporativo e as classes superiores na moldagem do processo urbano. Elevar a proporção do excedente apropriado pelo Estado terá um impacto positivo apenas se o próprio Estado for submetido a controle democrático (HARVEY, 2012, p. 86).

Segundo Harvey (2013), o neoliberalismo pode ser considerado como uma corrente de orientação cultural, política e econômica que se instalou como pano de fundo nas transformações do Estado, com o objetivo de recuperar e ampliar as taxas de crescimento do capitalismo. Para o autor, o neoliberalismo deveria ser compreendido antes como processo, como “neoliberalização”, processo este, geograficamente e temporalmente desigual, porém, que se tornou hegemônico onde quer que tenha sido empregado, desde sua primeira experiência no Chile dos anos 1970. Embora o discurso da necessidade de ajustes econômicos seja a retórica utilizada pelos governos na adoção destas medidas, na prática, na grande maioria dos casos onde as políticas neoliberais foram aplicadas, o êxito no sentido de recuperar as (supostas) crises econômicas tem sido, no mínimo, questionável, quando após décadas, se tornou evidente que tais políticas (sobretudo, em países periféricos ou semiperiféricos do capitalismo mundial, como a exemplo dos países sul-americanos), conduziram à quebra de setores

industriais nacionais, ao aumento do desemprego, e ao incremento dos índices de desigualdade social e de pobreza⁹ (RIBEIRO, 2006).

O neoliberalismo, para Harvey (2013), pode ser interpretado como um “(...) projeto utópico de realização um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional”, ou ainda, como um “(...) projeto político de reestabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (p. 27). Harvey, pressupõe, contudo, que o segundo destes objetivos foi o que predominou, na prática. Em sua origem, entre os anos 1970-80, diversos países como o Chile (serviu de experiência, durante a ditadura Pinochet), o Reino Unido, e os Estados Unidos, adotaram as ideias radicais do capitalismo *laissez-faire* desenvolvidas pelos economistas Friedrich Hayek, da Escola Austríaca, e Milton Friedman, da Escola de Chicago. Estas ideias seriam amplamente difundidas a partir do Consenso de Washington (em novembro de 1989), quando o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro Norte-Americano definem um receituário de regras a serem seguidas, impostas aos países emergentes, sobretudo latino-americanos. Na década de 1990, as medidas neoliberais seriam adotadas por um amplo conjunto de países, entre os quais se inclui o Brasil e o Canadá. Já nos anos 2000 e em diante, ainda que o radicalismo do receituário (ajuste fiscal, privatizações, etc.) tenha sido arrefecido, e especialmente, após a crise de 2008, quando se torna evidente o fracasso de tais medidas, elas não são totalmente abandonadas, persistindo o neoliberalismo, essencialmente enquanto ideologia.

Harvey (2013), considera que a neoliberalização não foi eficaz na revitalização da acumulação do capital global, mas obteve notável sucesso na restauração, ou mesmo na criação de poderes atribuídos às elites econômicas. Isto ocorreu e tem ocorrido em diversas escalas do poder territorial. O processo de neoliberalização empreende momentos de “destruição-criativa”, considerando momentos de “destruição” de regulações garantidoras de direitos conquistados, e “criação” de ajustes estruturais à mercadificação (o que ocorre, sempre, levando em consideração as transformações nas vertentes material e simbólica do espaço, as quais dão sustentação ao referido processo). O utopismo teórico de argumento neoliberal funcionou inicialmente como um “(...) sistema de justificação e de legitimação do que quer que tenha sido necessário fazer para alcançar este

⁹ Curiosamente, até mesmo um grupo de economistas do próprio Banco Mundial reconheceu recentemente os que as medidas de ajuste e de austeridade prejudicam a economia destes países (OSTRY *et al.*, 2016).

fim” (HARVEY, 2013, p. 28). Entretanto, a medida em que se aperfeiçoaram as estratégias de destruição-criativa nas diversas esferas de poder, “(...) quando os princípios neoliberais conflitam com a necessidade de restaurar ou sustentar o poder de elite, esses princípios são ou abandonados ou tão distorcidos que se tornam irreconhecíveis” (Idem, pp. 28-29).

Brenner *et al.* (2013) seguem em uma linha semelhante, ao chamarem a atenção para uma necessária distinção entre o neoliberalismo “teórico”, e o neoliberalismo “real”. Contrariamente à ideologia do neoliberalismo teórico, a qual estipula que as forças do mercado devem agir de acordo com leis imutáveis e independentemente do local onde elas são colocadas em prática, estes autores colocam a ênfase no “enquadramento contextual” dos projetos de reestruturação neoliberal, nos locais onde estes projetos são concebidos, o que coloca em evidência uma “perspectiva multiescalar” destes processos. Neste sentido, eles buscam evidenciar elementos contextuais da destruição-criativa, em que os processos de neoliberalização são definidos - sempre em contato com as orientações políticas, práticas de regulamentação e sistemas institucionais herdados de situações anteriores. Isto é válido para se pensar a realidade brasileira, onde, de acordo com Barcellos de Souza (2015) o projeto neoliberal foi implementado, de modo relativo aos jogos de poder nas distintas escalas do poder territorial, com as cidades passando a desempenhar um papel de maior protagonismo, no que compreende às guerras fiscais e às estratégias de competição pela atração de capitais privados nacionais e internacionais. No caso do Canadá, também Baker (1997) chamou a atenção para a maior autonomia política e econômica das províncias, como consequência da neoliberalização, conforme já visto.

Brenner *et al.* (2013) chamam a atenção para a seguinte questão: mais do que um modelo teórico, um cenário macroeconômico ou macropolítico a ser adotado em diferentes países, é necessário destacar o caráter processual e multiescalar do neoliberalismo, e o modo pelo qual ele infere em procedimentos de destruição-criativa de regulamentações, provocando consequências perversas sobre uma série de elementos ligados a vida urbana. Nesta perspectiva, o neoliberalismo não se confunde com a globalização, e nem se resume a ideia de “imperativo mundial”, ditado por agências financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial, a ser adotado (“passivamente”) por esferas de poder nas escalas nacionais (“de cima para baixo”). A compreensão do processo de neoliberalização vai bastante além disso, envolvendo práticas de des-regulamentação, as quais visam aumentar as liberdades de mercado, e incrementar a competitividade das cidades, que passam a “preparar o terreno”, oferecendo vantagens territoriais (através da

gestão e do planejamento urbano) para que o espaço exerça uma maior capacidade de absorção de capitais excedentes. A escala local desempenha, portanto, também um papel fundamental no processo de neoliberalização. É este por exemplo, o papel desempenhado pelo planejamento estratégico, que passou a ser amplamente difundido nos anos 1990.

De acordo com Souza (2006), nos países centrais, diferentes correntes aparecem para disputar o espaço vazio deixado pela crise do planejamento regulatório, desde os anos 1970. O *advocacy planning*, o *new urbanism*, o desenvolvimento urbano sustentável (planejamento ecológico), o planejamento comunicativo/colaborativo, e o planejamento rawlaziano são algumas destas correntes, que, em maior ou menor medida, relativizam a hegemonia das perspectivas mercadófilas em relação a ação estatal na produção da cidade. Todavia, nenhuma destas correntes seria capaz de romper com a lógica do mercado, enquanto modo dominante de intervenção na produção do espaço urbano. Para Souza (2006), 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).

Enquanto perspectiva mercadófila, o planejamento estratégico¹⁰ se tornou a versão conservadora de planejamento urbano mais difundida e aplicada em diversas cidades desde o seu surgimento¹¹ (VAINER, 2000; SOUZA, 2002). Tendo como principais teóricos, os urbanistas espanhóis Manuel Castells e Jordi Borja, o modelo passou a divulgar através de livros, publicações e conferências que enfatizavam o sucesso do “modelo Barcelona”, por ocasião das Olimpíadas de 1992, fundamentos e ideias sobre como a cidade “bem sucedida” deve ser competitiva e, criar condições de confiança e segurança, capazes de gerar sinergias positivas para a atração de

¹⁰ Segundo Souza (2002), existem diferentes versões de planejamento que levam o “sobrenome” estratégico. Embora a versão mais conhecida seja a versão conservadora, existe também a versão que se afasta do ambiente conservador: o “planejamento estratégico situacional”, desenvolvida por Carlos Matus, quando ele foi colaborador do governo de Salvador Allende, no Chile é um contraexemplo.

¹¹ A primeira experiência conhecida do planejamento estratégico ocorreu na cidade de São Francisco-EUA, em 1987, mas o modelo seria também aplicado nas décadas subsequentes, em diversas outras cidades do mundo, 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), Salvador, Recife, Curitiba e Rio de Janeiro (Brasil), entre outras (POZZO, 2010).

investimentos e negócios empresariais. O marketing urbano é fundamental para destacar a cidade entre as demais, e estabelecer uma relação de confiança com o empresariado, dentro de um mercado mundial (SÁNCHEZ, 2003). No 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).

Neste sentido, houve nos anos 1990, em todo o Brasil, a confluência de diversos planos diretores com os fundamentos do planejamento estratégico. O caso mais emblemático talvez tenha sido o do Rio de Janeiro em 1992 (e, após, em 2004). Em Florianópolis, de modo semelhante, ainda que não explicitamente como no caso do Rio, a ideia-força central do planejamento estratégico, a da competitividade da cidade, adentra diferenciadas experiências de planejamento urbano municipal, como as do Plano de Desenvolvimento do Campeche iniciada em 1989, e a do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, essencialmente, após a contratação de uma consultoria privada, com sede na Argentina (a *Fundación CEPA*), para a condução do plano, em 2009. Já em Montreal, o plano de urbanismo da cidade (aprovado em 2004), também daria incentivos a revitalização de áreas próximas do centro, no distrito *Sud-Ouest*, o qual tem início com o projeto da prefeitura para a reabertura do canal de Lachine (tal qual será abordado no Capítulo III). Nestes casos, há o interesse da administração municipal em promover condições de ampliar a capacidade de que o espaço urbano responda às expectativas de absorção de excedentes do capital privado, que obtêm uma alta margem do bônus em questão, enquanto o bem público arca, em maior parte, com o ônus desta equação.

Com a neoliberalização, o papel do Estado capitalista é ressignificado, na medida em que, ao aspirar a utopia de um mercado livre e desimpedido de toda forma de intervenção, ele acaba resultando na intensificação de medidas disciplinares e coercitivas que visam impor um certo modelo de regras, que favorecem, em última instância, às elites ligadas à produção mercadológica da cidade. Ao passo em que a ideologia neoliberal subentende que a autorregulamentação dos mercados otimizará a alocação de investimentos e de recursos, a prática política neoliberal tem gerado crises de mercado (como a que ficou evidente em 2008), e outras consequências perversas, como novas formas de polarização e de insegurança econômica e social, o avanço notável das desigualdades do desenvolvimento, as crises de governança e a intensificação dos conflitos. Para Brenner et. al. (2013), estes não são meros passivos, ou simples efeitos secundários e acidentais do projeto de

neoliberalização, mas, por definição, fazem parte de suas características imanentes, uma vez que a neoliberalismo é antes, “(...) ‘fundado sobre’ um desenvolvimento socioespacial desigual, e realizado (...) ‘graças à ele’” (BRENNER *et al.*, 2013, p. 26 – tradução do autor).

Ainda, para Brenner *et al.* (2013), uma compreensão adequada dos processos de neoliberalização das cidades, remete ao exame de suas formas institucionais, suas tendências de desenvolvimento, seus efeitos sociopolíticos e suas múltiplas contradições. Os programas de neoliberalização “realmente existentes” são sempre “enquadrados” em um contexto político e social dado, no que concerne todas as suas interconexões estruturais. Assim, o neoliberalismo não seria um sistema autônomo, mas, tende a existir em um tipo de relação parasitária com as estruturas políticas e estatais vigentes. As estratégias de reestruturação ocorrem a partir dos contextos “híbridos” e “multiescalares”, nos quais estas relações se inscrevem. Deste modo, a definição do conceito de neoliberalização empreende: a) o exame dos dispositivos de regulação próprios ao contexto histórico, e bem como as políticas regulamentares que prevaleceram em territórios particulares durante o período fordista-keynesiano (no Brasil, isto se traduz pelo desenvolvimentismo); b) após, em segundo lugar, na compreensão dos modelos historicamente específicos de formação de crise, os quais envolvem a emergência de contestações políticas nestes territórios; c) em terceiro lugar, uma avaliação das interações dos projetos orientados pelo mercado em relação às estruturas de regulação econômica e os modelos de desenvolvimento local recebidos de herança; e, d) em quarto lugar, a evolução simultânea de projetos políticos neoliberais, pela sua interação conflitual com as condições político-econômicas próprias a cada contexto, de modo a serem consideradas as “geometrias do poder” (BRENNER *et al.*, 2013). Junto a todos estes fatores, não poderia deixar de importar a questão das resistências sociais, as “insurgências” contra estes processos hegemônicos, as quais, incluem conflitos territoriais travados “dentro” e “fora” das instâncias regulamentares (participativas) designadas pelo Estado capitalista.

De acordo com Brenner *et al.* (2013), as cidades assumem papel central neste sentido, pois são locais estratégicos, “terrenos de experimentação” de mudanças institucionais, e de políticas empreendidas pela orientação hegemônica. Ao buscarem definir a chamada “urbanização neoliberal”, estes autores deixam em aberto uma questão: se o programa neoliberal se fundará mais profundamente nas estruturas institucionais subjacentes da governança urbana, ou, se, contraditoriamente, estes

processos darão lugar à uma reapropriação radical, democrática e progressista do espaço urbano. Seja de um modo ou de outro, o que é certo é que, na contemporaneidade, o terreno urbano continuará sendo um “campo de batalha decisivo” (Idem). Ao passo em que diversas cidades se tornaram locais estratégicos do desenvolvimento de projetos neoliberais de reestruturação do poder das elites, estes processos não ocorrem sem dar lugar a diversificadas insurgências de ativismos e movimentos sociais a respeito desses mesmos projetos.

Para Harvey (2012), assim como em todas as fases precedentes, a expansão mais recente do processo de urbanização (associada ao processo de neoliberalização das cidades), trouxe consigo uma série de transformações nos modos de vida. Neste sentido, as relações sociais passam a ser definidas cada vez mais com base em valores-de-troca. O acesso aos espaços públicos, pelo alinhamento a ideologia do livre-mercado, passa a ser cada vez mais limitado pelo poder do dinheiro. Para o autor, a qualidade da vida urbana vem sendo transformada em mercadoria “(...) assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo, e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram o principal aspecto da economia política urbana” (HARVEY, 2012, p. 81). É neste sentido, que Harvey critica a tendência “pós-moderna” de encorajar nichos de mercado e hábitos de consumo os quais envolvem a experiência urbana contemporânea em “(...) uma aura de liberdade de escolha, desde que se tenha dinheiro” (Idem).

Na visão de Harvey (2012), no processo recente de expansão urbana ocorre a proliferação de cidades divididas em diferentes partes, separadas como se fossem verdadeiros “microestados”. As novas estratégias de aburguesamento ocorrem, especialmente, em porções da cidade mais “atraentes” para a absorção de excedentes e obtenção de mais-valias, logo, em áreas valorizadas ou em vias de valorização nas cidades, implicando em formas de domínio privado sobre espaços de interesse público, o que não ocorre sem a intervenção “vertical” das administrações públicas do Estado. Progressivamente, conjunturas políticas orientadas em valores neoliberais (nas escalas locais, mas não somente) promovem formas de desregulamentação que incentivam uma progressiva divisão social pela criação de espaços privativos, limitados ou não por barreiras físicas. São criadas comunidades fechadas, cercadas por muros e voltadas para dentro, vigiadas por aparatos de segurança que só aumentam a sensação de insegurança, criando verdadeiros “enclaves” que impedem que os espaços públicos desempenhem sua função integradora, reduzindo fronteiras e preconceitos de

classe. Os enclaves, enquanto “territórios dentro de territórios”, segregam o espaço público, e retiram dele seu potencial de socialização.

Imediatamente a estes processos pelo qual a produção do espaço é mercantilizada ocorrem processos espaciais de gentrificação. A gentrificação é, em uma definição ampla, um processo de “filtragem” ou de “substituição” social na cidade. Enquanto fenômeno, ela corresponde à recomposição social de espaços considerados degradados (tradicionalmente da classe operária/popular), e sua transformação em bairros de classes média, média-alta, o que ocorre, sobretudo, após processos de revitalização ou requalificação urbana, mas não somente (MENDES, 2010). A compreensão do conceito de gentrificação é bastante abrangente na literatura¹², mas, sinteticamente, ela inclui todo processo de reforço de exclusão socioespacial em territórios previamente ocupados, para a ocupação por classes de maior renda, pela iniciativa de agentes hegemônicos do Estado ou do mercado, levando ao deslocamento das populações de moradores antigos para áreas mais afastadas do centro de investimentos.

O avanço de processos pelos quais a lógica de mercado passa a integrar com maior intensidade o processo urbano, tem distanciado a ideia de direito à cidade deste cenário da realidade que se impõe. No contexto da neoliberalização da cidade, as instituições participativas acabam se tornando fachadas para a propaganda política, enquanto as verdadeiras decisões são

¹² Habitualmente, dá-se enfoque a processos de gentrificação que se originam da degradação socioespacial decorrente de crise econômica. Eles são provocados na esteira de processos de revalorização espacial, e, normalmente, envolvem a “revitalização” de uma dada área, quando o aumento dos preços (dos aluguéis, imóveis, e de toda uma gama de serviços que são oferecidos em uma localidade) acaba tornando o custo de vida impraticável para alguns moradores antigos, levando ao deslocamento para áreas menos valorizadas da cidade. Há ainda que se deduzir se a gentrificação sempre irá envolver a revalorização de áreas degradadas, com a participação direta ou indireta de agentes do mercado e do Estado, ou se ela pode ser induzida em certo grau, por micro-processos de aburguesamento, dos quais uma parte da população de habitantes locais pode também ter parte significativa. Tais elementos tornam o conceito ainda mais complexo, e de difícil definição. Para N. Smith (2007), por exemplo, ela se confunde com a conquista de fronteiras (expansão territorial), ou com um processo de “(...) diferenciação do espaço geográfico na escala urbana” (p. 18). O autor pressupõe, contudo, que, de um modo ou de outro, estes processos de diferenciação espacial sejam sempre precedidos pelos bancos, empreiteiras, incorporadoras, imobiliárias, agentes econômicos coletivos e pelos governos.

tomadas em circuitos fechados, dominados por agentes comprometidos com a visão neoliberal. Os “pseudo-consensos” estabelecidos com o apoio da mídia (e da publicidade) e o aval do Estado capitalista criam atmosferas artificiais, que impõem territorialidades tão poderosas que torna-se quase incrível que ativismos e movimentos urbanos emancipatórios possam insurgir e lutar. Todavia, estes ativismos e movimentos sociais, quando não “pacificados” ou “cooptados” pelo conteúdo instrumental da neoliberalização, reestruturam suas táticas de luta para “(...) remodelar a cidade segundo uma imagem diferente da que apresentam os empreendedores, que são apoiados pelas finanças, pelo capital corporativo e um aparato local do Estado progressivamente preocupado com o empresariamento” (HARVEY, 2012, p. 82). Em suma, a cidade neoliberal é aquela em que basicamente “tudo” é passível de se tornar uma mercadoria; nela, até mesmo elementos como recursos naturais cruciais à sobrevivência e à manutenção da vida, a paisagem, ou o próprio bem-estar e o lazer comuns, se tornam bens capitalizáveis. Como consequência, há o aumento da insegurança social e da violência urbanas, já que a segregação econômica e espacial induzida, fragmenta e divide ainda mais uma sociedade marcada por inúmeras diferenças: de classe, etnia, gênero, etc.

Tomando em conta estes fatores, os agentes que comandam o processo de urbanização demonstram pouco interesse em que as esferas públicas da sociedade civil exerçam maior influência nas decisões relativas à produção do espaço. Os políticos, de modo geral, desconfiam da participação, e tendem a recear a perda de poder que ela aparentemente implica, enquanto os agentes ligados aos mercados imobiliário e construtivo, via de regra, temem que as interferências “populares” resultem em atrasos na consecução dos projetos, e, conseqüentemente, na diminuição de lucros. Há, portanto, grande desconfiança, por parte daqueles que tradicionalmente comandam a produção da cidade, para com processos efetivamente participativos. Neste sentido, em um contexto neoliberal de produção urbana, os canais comunicativos entre a sociedade civil e o Estado acabam não passando de experiências pseudoparticipativas, se restringindo a formas mais ou menos dissimuladas de cooptação, manipulação, coerção ou mesmo violência de Estado (SOUZA, 2006).

Para Harvey (2013), os movimentos urbanos têm desempenhado um importante papel de resistência a processos de neoliberalização, ao reivindicarem, por exemplo, a manutenção ou a ampliação do acesso a formas coletivas de uso do espaço público. As políticas públicas definidas pelo Estado, e seus mecanismos de decisão também são também alvos de

manifestações e ações populares coletivas. As manifestações na esfera pública, e a participação na elaboração destas políticas, são algumas das táticas mais utilizadas pelos ativismos e movimentos sociais urbanos. Em relação ao planejamento urbano institucional, em alguns casos específicos, como os aqui estudados, estas organizações populares não se contentam em exercer mera influência na definição dos planos diretores, ou planos de urbanismo municipais; estes atores vão além, quando não se limitam a exercer uma mera influência no sistema político, e passam a reivindicar que as decisões sobre o espaço vivenciado sejam pautadas pela participação e pela autonomia.

Buscando reunir elementos comuns correspondentes às lutas urbanas ao redor do mundo, Harvey (2012), propõe que os ativismos e movimentos urbanos têm um elemento fortalecedor, que deriva do fato de que o centro gravitacional de suas demandas gira em torno de uma mesma necessidade: a de se exercer um maior controle democrático sobre a produção e a aplicação do excedente. Para o autor, o descontrole sobre o excedente é um dos problemas pelos quais necessariamente devem focar sua atenção os movimentos coletivos, afinal "(...) como o processo urbano é o principal canal de utilização do excedente, estabelecer uma administração democrática sobre sua organização constitui o direito à cidade" (HARVEY, 2012, p. 86). A participação institucional é importante neste sentido. Embora seja possível argumentar que a institucionalização da participação no planejamento urbano já implica, em si, em um certo grau de sujeição às normas e regras definidas pelo aparato que compreende o *status quo*, e que "(...) de fato, em toda a sua amplitude, o direito à cidade não pode ser realizado no âmbito da urbanização capitalista" (SANTOS JÚNIOR, 2015, p. 203), esta participação não deve ser negligenciada. Elementos como um desenho institucional aberto à participação e uma conjuntura política favorável, podem favorecer grandemente o controle social da aplicação do excedente na produção da cidade.

As mudanças no modo de produção, na passagem do capitalismo sustentado pelos estados-providência (e do modelo desenvolvimentista) à um regime de acumulação flexível, estiveram na base da crise do planejamento regulatório. A inflexão deste modo de intervenção estatal no ordenamento territorial, cederia espaço à emersão de pelo menos duas perspectivas, no âmbito da produção da cidade: a primeira, inspirada em uma perspectiva individualista e privatista, pautada na ideia de um mercado livre de qualquer interferência estatal, tal qual a vimos; e a segunda, movida por formas democráticas e participativas, pautada na inclusão de direitos civis nas

decisões relativas ao planejamento urbano. Ainda que se constituam perspectivas diametralmente opostas, é necessário desmistificar as confluências, os mecanismos pelos quais a participação pode ser cooptada ou manipulada pela neoliberalização. Diante deste cenário, emergem práticas auto-organizadas de planejamento, como as práticas do Campeche em Florianópolis e de Pointe-Saint-Charles em Montreal.

I.1.2. A cidade como direito: a emergência da participação institucional em políticas públicas de planejamento urbano

No curso do século XX, o planejamento urbano foi exercido com grande grau de centralização do poder em relação ao Estado, nos anos em que imperam as políticas econômicas keynesianas e desenvolvimentistas. Este planejamento, de modo geral, não somente foi negligente para com as relações sociais e socioespaciais preexistentes (acabando por negar o campo empírico dos conhecimentos locais e das relações simbólicas, enraizadas nos territórios), como também desconsiderava qualquer possibilidade de participação ou influência nas decisões referentes ao planejamento da cidade. Se no Quebec, a participação em políticas públicas de planejamento urbano ocorre de modo institucionalizado, desde a aprovação da LAU em 1979, no Brasil, estas práticas institucionais se tornariam regra a partir de 2001, com o Estatuto da Cidade. Contudo, há semelhanças maiores em termos de temporais, se se compara casos de participação em planejamento urbano, não necessariamente institucionalizados, como os casos de Montreal e de Florianópolis, que conheceram, nos anos 1980-90, suas primeiras experiências participativas.

No Brasil, a trajetória histórica do planejamento urbano perpassou diferentes fases, no sentido da institucionalização da participação. Ribeiro e Cardoso (1990) consideram a existência de três grandes períodos, em uma perspectiva histórica do planejamento urbano no Brasil: a) um primeiro período, relativo ao “higienismo-funcional”, entre o final do século XX e os anos 1930-40; b) o “técnico-burocratismo”, dos anos 1930 até o início dos anos 1980; e c) a “reforma urbana redistributivista” que se dá na esteira do processo de redemocratização do país, nos anos 1980. Recentemente, com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a institucionalização de novos arranjos institucionais a exemplo da criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades em 2003, pode-se acrescentar a existência de um momento diferenciado, no qual a participação é institucionalizada no

planejamento urbano municipal brasileiro. Vejamos pois brevemente, as mudanças relativas a estes períodos.

Em relação ao higienismo-funcional (1930-1940), este período teve como característica central a preocupação com a saúde pública das cidades, de modo que os grandes “agentes” no planejamento das cidades eram os médicos e engenheiros sanitaristas. 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, entre 1903-1906. Todavia, diversos outros centros urbanos brasileiros, e mesmo cidades menores realizaram reformas sanitaristas, como foi o caso de Florianópolis na ocasião da reforma do Rio da Bulha, região da atual Avenida Hercílio Luz, entre 1919-1922. As obras de rodovias, de implementação de sistemas de captação de água e de esgotamento, associada às políticas sanitárias, levavam a um grande número de remoções e ordens de despejo, que deslocavam os moradores pobres (habitantes de cortiços nas áreas centrais) para formarem as primeiras favelas em áreas como morros e mangues. Ainda no começo do século XX aparecem os primeiros projetos urbanos para a construção de cidades novas no Brasil. Os casos mais conhecidos são: Belo Horizonte (final do século 19), Londrina (final dos anos 1920), Goiânia (década de 1930). Aos poucos, no decorrer dos anos 1940-50, as reformas urbanas e os planos de melhoramentos e de embelezamento “setoriais” passariam a ceder lugar ao planejamento centralizado pelo Estado brasileiro.

O segundo período, denominado “técnico-burocrático” (1930-1980), tem como ponto de referência a crise de 1930 nos Estados Unidos e na Europa, a qual repercutiu no Brasil, que buscava superar o modelo econômico essencialmente agroexportador, pelo incentivo do processo de industrialização nacional¹³. O Estado passa a assumir um papel de monopólio em relação a diversos setores econômicos, e considerados importantes para o país, de modo que os investimentos em infraestrutura e a ideia de controle (planejamento) deveriam assumir funções estratégicas para alavancar o projeto de modernização nacional, processo este que, contudo, mantinha o

¹³ Entre 1930 e 1960, o governo brasileiro adota o modelo de Substituição de Importações recomendado pela CEPAL. No governo de Juscelino Kubistchek, o Plano de Metas (1956-1960) fazia parte do projeto de modernização nacional, momento em que ocorrem diversos investimentos em redes de infraestruturas associadas a criação de mercados de bens de consumo, como o automóvel. A construção de Brasília em 1957 é o exemplo mais conhecido de cidade planejada, já em um contexto de nacional-desenvolvimentismo.

Brasil à margem do desenvolvimento do capitalismo mundial, e um país, essencialmente pobre. Na década de 1950, se difundem pelo país os primeiros planos diretores, de modo que o zoneamento funcional (existente desde o final do século XIX em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo), era uma característica elementar destes planos¹⁴. É nesta época, entre 1952 e 1955, que Florianópolis elabora seu primeiro plano diretor, tendo como referência a Carta de Atenas.

De acordo com Santo Júnior (2007), é no início da década de 1960 que, com o agravamento dos problemas sociais e econômicos dos centros urbanos (ligados a inserção periférica das regiões brasileiras no capitalismo mundial), emergem as primeiras iniciativas de organização social que tinham como objetivo, promover uma reforma urbana no país. O contexto movimentalista neste momento, passa 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. Em 1963 ocorre a primeira reunião nacional para debater a questão da reforma urbana nacional, encontro que ocorre no Hotel Quitandinha, em Petrópolis-RJ. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana surge neste momento, e se conflagra no primeiro movimento nacional da sociedade civil brasileira, expresso em uma ampla aliança formada por associações de bairro, sindicatos, ONG's e associações profissionais¹⁵. Esta movimentação seria esvaecida em anos seguintes, em função do contexto de ditadura (juntamente a outras possíveis “ameaças” ao sistema estabelecido). Com o golpe militar em 1964, tem-se início uma fase de repressão aos movimentos sociais, repressão política aos partidos de esquerda e censura a diversas formas de liberdade, aprofundando-se,

¹⁴ Segundo Villaça (1999), o zoneamento é a modalidade de planejamento urbano mais antiga e mais difundida no Brasil. Constituindo-se ao longo da história como um importante instrumento da organização territorial urbana, a aplicação do zoneamento, todavia, ocorreu de forma excludente, tendo em vista que em sua concepção, foi designado para atender a algumas parcelas da cidade, ou seja, somente aquelas constituídas de bairros de classe média para cima. A maioria da população urbana brasileira, contudo, jamais se beneficiou dessas políticas. Notadamente, a posição era mais de “autoritarismo” do que de “autorização” nos primórdios do planejamento urbano brasileiro.

¹⁵ Em sua formação inicial, o MNRU foi composto da seguinte maneira: Movimentos Populares: MDF – Movimento de Defesa dos Favelados; Associações de bairro: FAMERJ; ONGs: FASE, Instituto Pólis; Sindicatos: Federação Nacional dos Engenheiros - FNE; Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; Associação profissional: Associação Nacional do Solo Urbano - ANSUR (AVRITZER, 2008).

juntamente a isso, o caráter autoritário, centralista e tecnocrático do planejamento urbano no país.

Em 1964, mesmo ano em que se dá o golpe militar, ocorre a criação do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo). No contexto desenvolvimentista, a liberação de recursos para os planos diretores era condicionada à instalação de órgãos técnicos ligados a capacidade de planejamento nos municípios. Neste contexto, entre 1965 e 1972, uma grande quantidade de planos diretores “integrados” e “sistêmicos” passam a ser elaborados em todo o país, com o intuito de captar esses recursos, como foi o caso de Florianópolis, na ocasião da elaboração do Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), iniciado em 1969 e que entraria em vigência em 1976.

Entre as décadas de 1980-1990, tem-se início uma nova fase, caracterizada pela redistribuição do poder centralizado no Estado para setores da sociedade civil, no que tange ao planejamento urbano. Segundo Santos Júnior (2007), no contexto do fim da ditadura militar e da redemocratização, a precariedade das condições de moradia compôs uma das pautas reivindicatórias centrais dos movimentos sociais urbanos, do início dos anos 80 no país. Neste sentido, a agenda da reforma urbana seria retomada pelo MNRU, onde propõem, entre outros: a) a institucionalização e a gestão democrática das cidades; b) a municipalização da política urbana c) a regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade; e, d) a inversão de prioridade no tocante a política de investimentos urbanos. Em 1987, mediante a iminência do processo da Assembléia Constituinte nacional, a estrutura do MNRU é modificada, e 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). Na Assembleia Constituinte, o FNRU apresenta uma emenda popular de reforma urbana, que reúne cerca de 150 mil assinaturas. O congresso acata a emenda popular, mas faz alterações em seu conteúdo, resultando da proposta 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), na Constituição Federal. Segundo Avritzer (2008), durante o processo da Assembleia Nacional Constituinte, boa parte das reivindicações do FNRU 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).

No mesmo momento em que emergiam experiências como o Orçamento Participativo de Porto Alegre (iniciado em 1989), uma série de planos diretores passam a ser elaborados nas esferas municipais, muitos dos quais, passam a inserir instrumentos progressistas de gestão e de planejamento urbano. De acordo com Schvasberg (2011), diversas cidades como São Paulo (1991 – plano 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, os autores destacam: a incorporação das Zonas Especiais de Interesse Urbano; a instituição de conselhos de política urbana; a elaboração dos planos por técnicos locais do poder público municipal (com ou sem auxílio de consultorias); a realização de audiências públicas; os zoneamentos mais qualificados, com especificidades de proteção ambiental e patrimônio cultural. Gradativamente, e ainda que mais como exceção do que como regra, passasse a abrir espaços de diálogo com setores sociais, na elaboração dos planos diretores.

O MNRU e o FNUR reúnem em sua trajetória uma série de conquistas, dentre as principais, a atuação na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e na criação do Ministério e do Conselho das Cidades, ambos em 2003. Neste sentido, em grande medida, enquanto resultado da estrutura de lobby da sociedade civil desenvolvida na formação destes movimentos, instaura-se um arranjo institucional da política urbana brasileira, diferenciado dos momentos anteriores. Neste sentido, o Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e dispõe sobre a participação obrigatória dos segmentos e setores da sociedade civil na elaboração dos planos diretores municipais. Na prática, contudo, a participação institucional em planos diretores passaria a ocorrer após a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos, coordenada pelo Ministério das Cidades em 2005, quando, mais de 1.5000 municípios com mais de 20.000 habitantes foram convocados a elaborar ou reelaborar planos diretores municipais, de forma participativa. Maricato (2014) faz ressalvas importantes no sentido de que:

(...) embora os principais movimentos sociais não tenham deixado de ocupar imóveis ociosos que descumprem a determinação da Constituição brasileira

de atendimento a função social e de fazer amplas manifestações na rua, sistematicamente ignoradas pela grande mídia, é forçoso reconhecer um caráter demasiadamente ‘juridicista’ e institucional dessa lista de conquistas (MARICATO, 2014, p. 100).

A autora faz esta crítica em relação as expectativas depositadas sobre a luta institucional, diante do potencial limitado dos planos diretores, em funcionar como mecanismo de reforma urbana (no sentido mais radical do termo, em correspondência com a ideia de enfrentamento da propriedade privada). Em sentido semelhante, Souza (2006) se refere ao problema como “tecnocracismo de esquerda”, acusando o caráter excessivamente institucional e técnico da dos resultados da mobilização pela reforma urbana, no que diz respeito ao seu potencial limitado, diante da necessidade do avanço de perspectivas pautadas uma maior autonomia coletiva. Neste sentido, dentro do jogo político, a margem de manobra da sociedade civil na direção da reforma urbana brasileira é bastante limitada se se consideram somente os mecanismos e procedimentos de participação na elaboração de planos diretores auferidos pelo Estado. A ação direta, “apesar” do Estado e “contra” o Estado, deve somar-se à luta institucional, no sentido de se ampliar esta margem de manobra.

Se em relação ao Brasil há uma singularidade, que se traduz pela forte presença dos movimentos sociais na trajetória de lutas pela institucionalização da participação, no Quebec, a institucionalização da participação no planejamento urbano não possui um elemento central (ou centralizador) como foi o MNRU (onde o epicentro de sua atuação foi a região de São Paulo). No caso do Quebec, há que ser considerado, antes, a conformação de uma forte cultura associativa, enquanto fenômeno ligado a chamada “Revolução Tranquila” quebequense. A Revolução Tranquila seria marcada pela secularização em relação ao poder clerical a partir dos anos 1960, e pela atuação de movimentos sociais e partidos políticos pelo controle democrático da crescente máquina burocrática estatal (provincial) na mesma época, tanto como forma de consolidação da identidade francófona (interior e exterior à província), quanto no sentido de afirmação de diferenças em relação ao poder territorial canadense.

De acordo com Bélanger (2006), é reconhecido que o urbanismo quebequense se divide em três etapas: a emergência (1850-1900), a generalização (1900-1945) e a consolidação (1945-1980). Após estas etapas, ocorre o que poderia ser chamado de “democratização”, a partir dos anos 1980. A fase inicial (1850-1900), seria marcada pela instituição de

municipalidades, e pela adoção do primeiro Código Municipal da Província do Quebec, em 1871. Este código delegava poderes às municipalidades, em matéria de trabalhos públicos, agricultura, taxação de impostos, a construção de estradas e vias públicas, entre outros. Em termos de planejamento, certos poderes foram também acordados às municipalidades, mas estes poderes de intervenção e de regulamentação foram bastante limitados. Os primeiros anos de regulamentação urbanística no Quebec foram marcados pela construção das primeiras redes de infraestruturas e de utilidades públicas. Segundo Bélanger (2006), esta primeira fase era ainda marcada pelo forte liberalismo econômico, e por um governo central pouco intervencionista (visto a organização social se dar em torno de paróquias), e de modo que os governos municipais deixariam larga margem de manobra às empresas privadas na construção das edificações das cidades.

O segundo período (1900-1945), corresponde ao momento em que se estabelecem os primeiros mecanismos de urbanismo e de ordenamento espacial. É um momento em que o Quebec conhece um êxodo rural massivo o qual vai incrementar significativamente a população das cidades. Em Montreal, os migrantes canadenses-franceses provenientes das campanhas e os imigrantes do comum-acordo britânico, passam a exercer uma forte pressão sobre o meio urbano. Nos primeiros anos do período, aparecem as primeiras leis de higiene pública no Quebec, bem como, a *Loi des cités et villes* que introduz poderes no campo do urbanismo, como regulamentações de controle e inspeção de edificações, e o estabelecimento de tipos de usos do solo que representavam uma primeira forma de zoneamento no Quebec. Em 1930, o código municipal do Quebec é modificado, e dá as municipalidades com mais de 20.000 habitantes, a possibilidade de dividir seu território em zonas, definindo as proporções de ocupação e densidades de cada zona. A cidade de Montreal utiliza estes poderes e procede a elaboração de seu primeiro código de zoneamento entre 1933-1935 (BÉLANGER, 2006).

A criação do primeiro Serviço de Urbanismo de Montreal (*Service d'urbanisme de la Cité de Montréal*) ocorre em 1941. Ela se dá durante a administração do Secretário Executivo de Montreal na época, Honoré Parent, figura central da administração montrealense entre 1930-1944. Em um artigo de 1944, Parent vai recomendar, às autoridades provinciais, um quadro em que as intervenções de urbanismo deveriam estar apoiadas ao poder legislativo e, de modo semelhante, ao conjunto do território quebequense, dentro de um sistema legislativo animado pelos legisladores, quadro em que a lei deveria exercer um papel essencial na elaboração do plano diretor (*plan*

directeur). No artigo, Parent também faz duas recomendações ao recém criado Serviço de Urbanismo: que entre as atribuições do órgão, estivesse a da realização de um plano urbano, o qual deveria evocar os interessados em sessão pública afim de entender suas objeções e observações; e, em segundo lugar, “(...) que deveria ser interditado ao Conselho municipal emendar uma recomendação proveniente deste serviço (...) a não ser com o consentimento de uma proporção importante de membros da assembleia legislativa (BÉLANGER, 2006, p. 118 – Tradução do autor).

Estes acontecimentos demarcariam os primórdios de um período de consolidação (1945-1980), do planejamento urbano como prática ligada à estrutura administrativa da província do Quebec. Neste contexto, os primeiros planos diretores passam a ser elaborados, sendo que na cidade do Quebec o primeiro plano data de 1952, e em Montreal, o primeiro plano que cobriria o conjunto da Ilha seria o Plan Gréber, elaborado entre 1952-1953. Os vinte anos antecessores haviam sido um período de profissionalização do planejamento urbano, em um período em que o Estado (via municipalidade ou outra instância supramunicipal), passava a tomar encargo do planejamento. A elaboração dos planos era feita ou pelos funcionários públicos municipais, ou por consultorias privadas contratadas. Em diferentes municipalidades da província, os planos diretores passavam a ser formas mais aprofundadas de reflexão urbanística, e que compreendiam um modo mais integrado do que o, por vezes, desconexo conjunto da legislação urbanística (zoneamento, de construção, fundiárias) já existente (BÉLANGER, 2006).

Segundo Bélanger (2006), a noção de plano de urbanismo (*plan d'urbanisme*) faz sua primeira aparição na legislação quebequense nos anos 1960. Na legislação provincial, o zoneamento era considerado até então uma questão municipal, exclusiva dos municípios que desejassem exercer esse poder “facultativo”. Nenhum controle administrativo era exercido pelo governo provincial, e, entre 1956-1957, as modificações no plano podiam ser passíveis de votação por parte de proprietários, ou referendo. Contudo, é também no decorrer dos anos 1960, que emergem uma série de críticas ao zoneamento tradicional, em relação às regulamentações favoráveis ao mercado imobiliário ou aos imóveis de proprietários mais abastados. Ainda que estes fatores indiquem, por um lado, um propenso monopólio do Estado liberal, por outro, o percurso do urbanismo no Quebec seria alterado, na esteira da Revolução Tranquila.

Os anos que correspondem o período entre 1950-1975, são referentes à Revolução Tranquila na província do Quebec. A secularização da sociedade

seria marcada por uma maior liberdade e indiferença em relação ao poder clerical, e pelo fortalecimento do Estado quebequense, que se revela para a classe média provincial como um meio para a realização de suas aspirações (e no contexto de uma ideologia de reclusa e questionamento ao regime federal). Bélanger (2006), citando McRoberts e Postgate (1980), reúne os principais elementos que caracterizam o referido período:

- Os anos do pós-guerra correspondem a um período de crescimento da classe média canadense-francesa, dos quais, uma boa parte passa a ocupar postos de comando em instituições burocráticas, cada vez mais centradas em um poder administrativo provincial e local, distanciados do poder clerical;
- Esta posição é transmitida a públicos cada vez mais largos na forma de um discurso sobre a necessidade da população, como apoio do Estado, em retomarem a capacidade coletiva de realizar um processo de reapropriação do conjunto de recursos e dos centros de decisão;
- Isto se daria ao passo em que se fortalecia o sentimento de autonomia em relação ao poder federativo canadense, que deveria intervir menos nos setores de competência provincial, setores que representavam, sobretudo, os lugares privilegiados de influência e controle da classe média francófona no Quebec.

Neste contexto, enquanto a administração provincial se encontra em plena ebulição, as municipalidades eram percebidas como sendo pouco dinâmicas e disfuncionais em relação ao crescimento populacional. Como tal, em 1963, durante o governo liberal de Jean Lesange, é criada uma comissão provincial de estudo sobre o urbanismo, a qual elabora o relatório LaHaye, que seria entregue ao governo em dezembro de 1968. A partir de Trépanier (1982), Bélanger (2006) coloca que o zoneamento praticado no Quebec à época era essencialmente de ordem privada e liberal (com um jogo de forças garantido pelos tribunais), enquanto que o relatório LaHaye iria se opor-se a isso, propondo uma visão de planejamento a partir de uma ordem pública e burocrática, gerida pela administração pública. O relatório propunha reorganizar a administração central quebequense, reforçando o papel do Ministério dos Assuntos Municipais (*Ministère des Affaires Municipales*), e o estabelecimento de uma direção geral do planejamento

(*planification nationale*), um conselho de planejamento (*conseil de la planification*), e de comitês interministeriais (*comités interministeriels*).

A nova estrutura proposta era descentralizada, e previa diferentes instâncias, como direções regionais de planejamento, centros administrativos regionais, conselhos regionais de planejamento, e escritórios regionais para cada ministério. O relatório LaHaye, propunha que o plano de urbanismo fosse a peça central da planificação territorial, sendo composto de: a) um plano diretor de estruturas; b) um plano de equipamentos; e c) um plano de zoneamento, capazes de orientar os programas particulares de urbanismo e os planos de execução. O relatório recomenda ainda que os planos comportem efeitos jurídicos, ligando as intervenções municipais às estruturas superiores de governo. Embora o relatório LaHaye tivesse dado os primeiros passos no sentido da institucionalização da participação no planejamento urbano da província, seria através da *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), aprovada em 1979, que uma política de consultas públicas seria efetivamente introduzida na lei do Quebec.

Segundo Bélanger (2006), a LAU (atualmente, ainda em vigor em território quebequense), se apoia sobre quatro pilares fundadores: a) o planejamento é uma responsabilidade política; b) os poderes compartilhados devem respeitar os domínios próprios das intervenções urbanas; c) a negociação entre escolhas e em ações nos três níveis de governo; e, d) uma participação mais ativa dos cidadãos na tomada de decisões e na gestão do planejamento urbano. A LAU determina e articula a forma pela qual devem ser elaborados, discutidos, adotados e aplicados os instrumentos de urbanismo. A referida Lei, vai indicar os procedimentos de participação (consultas públicas), que devem ser adotados, na interface entre o Estado e a sociedade civil. Ela prescreve ainda quais as modalidades de adoção dos instrumentos de urbanismo na província, conforme segue: a) *Schémas d'aménagement et de développement* (regulamenta a abrangência das *Municipalités Régionales du Comté* [MRC], ou de uma comunidade metropolitana [*Communauté Métropolitaine*]); b) *Plans d'urbanisme* (na escala dos municípios); c) *Plans Particuliers d'urbanisme* (na escala dos distritos). A LAU prescreve, deste modo, a hierarquização do planejamento urbano, em diferentes níveis escalares integrados mutuamente.

Atualmente, a província do Quebec é responsável por definir leis gerais e de ordenamento territorial que abrangem o conjunto das instâncias municipais. De acordo com Bherer (2011), a participação em políticas públicas no Quebec se organiza a nível municipal de três formas: de uma parte, há a participação na forma das consultas públicas, modelo herdado do

Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE), nos anos 1970, e que, posteriormente é difundido pela *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, de 1979, modelo que abrange o conjunto de municipalidades do Quebec; e de outra parte, considerando-se que as duas maiores cidades da província, Quebec e Montreal, não estiveram apenas submetidas aos princípios da LAU, estas cidades desenvolveram mecanismos participativos originais, de audiências públicas realizadas pelos *Conseils d'arrondissement* (Conselhos de Bairro, em relação à cidade do Quebec), e pelo *Office de Consultation Publique de Montréal* (Escritório de Consulta Pública de Montreal - OCPM), ativo desde 2002, e que se constitui em uma experiência original de participação em temas relacionados ao planejamento urbano, uma inovação no universo municipal.

Voltando-se o foco novamente ao Brasil, conforme Avritzer (2008), os anos 1980-90 foram testemunhas de uma ampla difusão de instituições participativas no país. 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), que, segundo o autor, se constituem em experiências de desenho institucional “de baixo pra cima”; neste tipo de desenho, “(...) há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo, e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p. 45), uma vez que a definição de prioridades orçamentárias e a votação sobre elas cabe ao corpo de cidadãos que participa das assembleias. A segunda se caracteriza pelos Conselhos Gestores, representando em matéria de delimitação de desenho institucional, experiências de “partilha de poder”; em que os atores da sociedade civil e agentes estatais participam simultaneamente; este desenho se diferencia do anterior “(...) porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo” (Idem, p. 46). Finalmente, a terceira possibilidade de instituição participativa a ser considerada são as experiências de Planos Diretores Participativos, difundidos após o Estatuto da Cidade, os quais são caracterizados pelo desenho institucional de “ratificação pública”, no qual “(...) os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (Idem).

Há, deste modo, neste tipo de desenho institucional, uma margem decisória limitada, na atuação da sociedade civil, durante a elaboração dos planos diretores municipais. Se o ideal de participação se constituiu em uma busca pelo aperfeiçoamento de um modelo de democracia (emergente no

contexto pós-segunda guerra mundial) sustentado na representação política e limitado ao sufrágio universal, estes esforços para “democratizar a democracia”, nos anos 1980-90, parecem não se mostrar mais tão fortuitos em anos recentes, quando, face a crise urbana imputada pelas formas de política neoliberais, uma série de práticas espaciais insurgem nas ruas das cidades. Estas apontam para o desgaste das formas institucionais tradicionais de poder, e para o crescimento de táticas de ação direta como forma de legitimação de direitos.

No contexto da neoliberalização, em diferentes escalas do poder territorial, a participação seria apropriada por setores privados e esvaziada de sentido. Para Maricato (2014), uma enorme onda de participação institucional se alastrou pelo mundo nos anos 1980-90. A incorporação da participação por grandes corporações e instituições financeiras tais como bancos privados, o FMI e o Banco Mundial, entre outros, fariam com que ela fosse anulada em prol da difusão de um ideário de “boas práticas” (*best practices*) de governo, em esferas políticas cheias de pessoas, porém, sem nenhum efeito sobre o capitalismo global. Neste sentido, não obstante os movimentos sociais e ONGs estejam debruçados sobre temas importantes, como o meio ambiente, o saneamento, a habitação, gênero, etnia, entre outros, os temas estruturais - na hegemonia do “participativismo” - tendem a passar longe das esferas públicas formais de participação, se se considera o planejamento municipal.

I.2. Condições da participação institucional: possibilidades e limites

Se por um lado, as mudanças no sentido da institucionalização da participação, estiveram associadas a fatores históricos próprios a cada território, por outro, elas se articulam aos avanços na teoria democrática, em termos gerais. Neste sentido, a teoria da democracia deliberativa se constitui na principal corrente teórica com penetração no debate sobre formas de participação em políticas públicas, em diversos países e territórios, como o Brasil e o Quebec. O principal expoente desta vertente teórica é filósofo alemão Jürgen Habermas, autor que, desde o final da década de 1980, vem buscando desenvolver a teoria da democracia deliberativa, como uma alternativa ao modelo democrático representativo.

De acordo com Lüchmann (2002), enquanto modelo alternativo à democracia representativa, a democracia deliberativa habermasiana ampara sua teorização no caráter procedimental da esfera pública, em que as opiniões e a vontades públicas são incorporadas ao sistema político pela via

institucional. Habermas (1997), concebe a democracia deliberativa enquanto um modelo alternativo, fundamentado na combinação entre elementos da concepção de autonomia privada da teoria política liberal (interesses particulares, liberdades individuais, direito ao voto) e da autonomia pública, presente no ideal republicano de ordenamento jurídico dos direitos dos cidadãos (vontade geral e soberania popular). Esta teoria propõe que o processo deliberativo deve ocorrer com base nas esferas públicas da sociedade civil, as quais não exercem poder decisório, mas têm a função de influenciar e restringir as arenas submetidas à lógica do sistema político. Nesta linha de concepção, Habermas propõe um processo normativo com base no discurso e na argumentação, enfatizando as estruturas de comunicação linguísticas da socialização comunicativa, no qual o poder político é influenciado pelo debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de fala e de participação.

A representação política foi amplamente disseminada enquanto modelo de democracia após a Segunda Guerra mundial, tornando-se predominante nas sociedades ocidentais contemporâneas, e dando sustentação a expansão do capitalismo ao redor do globo. Historicamente, o modelo democrático representativo tem apresentado uma vasta gama de problemas, que derivam essencialmente do fato que a própria prática da representação política empreende, em si, a exclusão de uma parcela significativa de cidadãos das decisões públicas. Dentre os percussores da tradicional teoria da representação política está Joseph Schumpeter, que em seu livro clássico *Capitalismo, socialismo e democracia*, de 1942, argumenta a ideia de que “(...) a democracia é um método político para a escolha das elites políticas”, de modo que, 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). Assim, diferentemente da democracia representativa, a qual limita a participação na legitimação dos processos decisórios ao momento isolado do voto, 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” (LÜCHMANN, 2002, p. 1).

Na teoria da democracia deliberativa, a efetividade da participação em políticas públicas é dependente de pelo menos três diferentes condições: a) a densidade político-associativa e sua capacidade em influenciar o centro do

sistema político; b) a maior ou menor vontade política para com o processo participativo; e, c) o formato do desenho institucional implantado (mais ou menos aberto à participação). Considerando essencialmente as experiências de participação em planejamento urbano, em uma pesquisa recente¹⁶, Pereira (2015) aponta ainda para outras duas condições importantes, neste sentido: d) o grau de adesão à participação, por parte do corpo de técnicos em planejamento; e, e) as “condições territoriais”, referentes ao conhecimento das relações de poder em determinada experiência participativa, e dos condicionamentos exercidos pela espacialidade, de modo geral. Estas cinco condições, indicam, *a priori*, maiores chances de sucesso das experiências de participação em políticas públicas de planejamento urbano; *a posteriori*, servem como parâmetro para a análise de experiências de participação. Vejamos a seguir, aspectos relevantes sobre cada uma destas variáveis.

Em relação às configurações da sociedade civil, a tradição associativa se caracteriza como um elemento importante, para a qualidade das experiências de participação. Segundo Lüchmann (2003), a pré-existência de organizações populares, associações e práticas participativas, ao nível da sociedade civil, promove um aumento nas chances de sucesso das políticas públicas locais. Assim, o comprometimento de indivíduos e associações da sociedade civil para com as questões públicas, aparece como fator fundamental para um melhor desempenho dos governos.

Para Lüchmann (2003), a densidade da rede de organizações e relações no campo social se demonstra um fator importante, e diz respeito ao grau de organização e legitimação dos interesses representados. Todavia, conforme adverte a autora, a participação e a tradição associativa da sociedade civil, não garantem - por si - o aprofundamento da democracia. É necessário, dentro da teoria deliberativa, que haja um processo de democratização que implique na ampliação e na qualificação dos espaços públicos de discussão e de tomada de decisão. Isto alude, portanto, não apenas ao fortalecimento do associativismo civil, como também ao fortalecimento do Estado, no sentido de que este possa garantir os elementos

¹⁶ Realizada pelo grupo de pesquisadores do Laboratório Cidade e Sociedade, no Departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a pesquisa resultante da análise de experiências dos planos diretores nas cidades mais populosas de Santa Catarina (Joinville, Blumenau, Itajaí, São José, Florianópolis, Criciúma, Lages e Chapecó), apresentou relatórios, livros, artigos e seminários, que apontaram a adesão dos técnicos em urbanismo, e as condições territoriais como fatores de influência na qualidade da participação em planos diretores.

constitutivos para a institucionalização da opinião e da vontade públicas no sistema político. 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 interação entre a sociedade civil e o Estado. Neste sentido, deve haver vontade política em efetivar o poder público como um agente de fortalecimento de espaços públicos deliberativos.

De acordo com Lüchmann (2003), em relação ao comprometimento político (vontade política), pelo menos três elementos justificam o lugar central do poder público, em sua função de conduzir os procedimentos participativos. O primeiro deles, diz respeito ao 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. Já o segundo, toma como base a prerrogativa de que o poder público deve estimular a ampliação de um associativismo civil atuante e vigoroso, evitando a possibilidade da formação de facciosismos. Por último, o fato de que 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. A vontade política pressupõe, portanto, o fortalecimento do papel do Estado na garantia da ampliação das condições institucionais de participação nos espaços públicos. O papel do Estado é, neste sentido, 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 as esferas públicas da sociedade civil.

Considerando estes aspectos, em que medida as experiências institucionais de participação em planejamento urbano em Florianópolis e Montreal asseguram processos onde haja pluralismo, a publicidade das ações estatais, e a igualdade de condições de participação? De que modo os desenhos institucionais diferenciados influenciam a qualidade da política pública de planejamento urbano municipal, e são capazes de promover, por um lado, a melhoria das decisões tomadas pelos governos e, por outro, o atendimento das demandas de ativismos e movimentos da sociedade civil?

Primeiramente, é importante destacar que, segundo Lüchmann (2003), o desenho institucional corresponde a um conjunto de regras e normas que definem interações entre sociedade civil e Estado. Três dimensões relativas

aos desenhos institucionais são destacadas: a) as instituições apresentam caráter de estabilidade e 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. 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. Ainda, conforme observa Avritzer (2009), a flexibilidade é também uma característica dos desenhos institucionais, que necessitam estar abertos à incorporação dos modos organizativos da sociedade e às adaptações resultantes do encontro entre lógicas de ação distintas. Assim, mesmo que as instituições sejam constituídas por regras, é possível e comum reinterpreta-las e modifica-las (o que pode acontecer em meio aos processos de participação).

Para Marques (2010), o resultado das diferenças no desenho institucional de cada Estado se constitui em um fator de relevância, que caracteriza a singularidade das democracias nos diversos países. Uma vez que existem diferentes alternativas a serem consideradas no interior das instituições ou experiências democráticas, é possível questionar os motivos que levam a existência de tal diversidade. A adoção de determinados arranjos, ou de determinados formatos institucionais de experiências participativas, em cada território, ou por cada Estado, tem a ver com um conjunto de fatores, dos quais três são destacados: a) a cultura política de cada democracia (aspecto ligado à história de cada território, tradições, princípios e valores políticos); b) a maneira como os governos e sociedade civil lidam com determinados estorvos que podem colocar em risco a própria democracia; e, c) a intensidade, ou o grau em que se busca tornar efetivos determinados valores atinentes à ideia de democracia. Contudo, como cada Estado, sociedade ou cultura política é diferenciada, isto requer uma reflexão sobre quais mecanismos participativos se fazem mais apropriados à cada realidade, diante de necessidades específicas associadas à participação em decisões políticas.

Em referência ao desenho institucional, tanto Lüchmann (2003) como Marques (2010), tomam como ponto de partida, os estudos de Putnam (1993), sobre as diferenças de comportamento político nos cidadãos oriundos do norte e do sul da Itália, em que o autor propõe a avaliação de três fatores: a) um fator relativo ao desenho institucional; b) outro fator ligado às questões socioeconômicas; e, por último, c) um fator referente aos aspectos

socioculturais típicos destas regiões. As conclusões de Putnam sobre o referido estudo, o levaram a apontar o desenho institucional como um elemento que exerce uma fraca influência na participação da esfera civil, uma vez que, padrões distintos de engajamento político foram apresentados, ainda que os cidadãos estivessem sob um mesmo cenário constitucional-jurídico e institucional. Estes resultados levaram o autor a sobrevalorizar os aspectos socioeconômicos e socioculturais, em detrimento dos aspectos associados ao desenho institucional. Contudo, Lüchmann e Marques apontam uma certa fraqueza no argumento de Putnam, visto que, é necessário considerar a forte influência que as instituições de Estado exercem sobre as esferas da sociedade civil, estando estas duas dimensões (sociedade civil e Estado), de certo modo, sempre intimamente ligadas.

Há, de todo modo, limites em relação ao potencial do Estado em promover a cidadania, pelos mecanismos institucionais. Por exemplo, há sempre um risco de cooptação que pode ser exercido pela burocracia estatal, de modo que a própria estrutura estatal deve garantir a preservação e o estímulo de espaços de reunião e discussão eminentemente civis. Outro limite diz respeito à perpetuação de um modelo democrático representativo “elitista” desde sua concepção e origem. A partir de Manin (1997), Marques (2010), coloca que há uma indisposição histórica das instituições em incluir os cidadãos de forma efetiva no processo de produção da decisão política. No momento da formatação institucional da democracia representativa, durante as insurreições burguesas que tiveram lugar contra o absolutismo na Europa e suas colônias na América do Norte, determinadas escolhas como o “voto” se sobrepuseram a outras, como por exemplo o “sorteio” (utilizado como forma de escolha de representantes na democracia clássica grega). As insurreições da burguesia perpetradas para derrubar o absolutismo “(...) nunca tiveram como intenção de fundo tornar a participação da esfera da cidadania um valor fundamental para o exercício das práticas democráticas” (MARQUES, 2010, p. 144). A escolha da indicação de delegados pelo voto é um exemplo de como o desenho institucional “(...) molda as concepções modernas de governo e, por conseguinte, as formas de se atuar no jogo político (Idem). Segundo Marques (2010):

(...) a intenção, naquele instante, foi evitar que um cidadão qualquer tivesse a chance de exercer a representação política (o que poderia ser ocasionado pelo sorteio [como era feito na cidade-Estado Atenas]), estabelecendo-se, assim, um mecanismo com o intuito de permitir que alguns se destacassem por intermédio

de suas capacidades inerentes de arremeter prestígio e apoio político-eleitoral (MARQUES, 2010, p. 144).

Deste modo, é possível afirmar que o governo representativo moderno não foi originalmente pensado para a sustentação de um caráter efetivamente democrático. Isto põe em relevo a importância do redesenho institucional da participação em determinados contextos, considerando que ele pode incidir no aumento da fiscalização sobre as ações e decisões dos governos. Sem querer valorizar excessivamente a variável desenho institucional em detrimento de outras como vontade política e tradição associativa, igualmente importantes, Marques (2010) propõe três dimensões que, *a priori*, condicionam a um desenho institucional de qualidade, em experiências de participação. O autor sustenta que, para se engajarem politicamente, os cidadãos precisam de: a) habilidades (aspecto que se relaciona à disponibilidade de informação política, e ao cultivo de educação formal); b) motivação (confiança nas instituições, e crença de que a participação será devidamente considerada e que poderá fazer a diferença); e, c) oportunidades, ou seja, canais de input que materializem meios apropriados de intervenção (fóruns, pesquisas de opinião, audiências públicas, encontros com representantes, entre outros). A seguir, aborda-se a partir de Marques (2010), em particular, cada um destes três elementos:

- ***O cultivo de habilidades necessárias à participação:*** há a necessidade de que habilidades sejam cultivadas, e que informações de qualidade sejam disponibilizadas. A capacidade de organização dos cidadãos depende do conhecimento acerca do funcionamento das instituições e processos participativos. Um desenho institucional vigoroso, deve considerar a qualidade, a quantidade, a pluralidade e a neutralidade das informações disponibilizadas à população. Exemplo sobre os meios para se informar são a realização de conferências, a organização de conselhos, a consecução de reuniões informais, a realização de entrevistas coletivas, a elaboração de relatórios, a instalação de painéis públicos de exibição, e a utilização de meios de comunicação de massa.
- ***A motivação à participação:*** a partir do pressuposto apresentado por alguns autores de que, em certas ocasiões, a população não tem interesse em participar, demonstrando desconfiança ou

insatisfação com as instituições do Estado (sobretudo no caso brasileiro), tal fato leva a necessidade de um esforço institucional em estimular o uso dos mecanismos de participação oferecidos. A confiança nas instituições e procedimentos de participação deve ser conquistada, uma vez que, caso os cidadãos creiam que suas opiniões e necessidades não terão chances de serem atendidas pelos representantes políticos, ou seja, se considerarem que possuem pouca influência em relação aos debates e decisões relativas às políticas públicas, de pouco adianta serem ofertados dispositivos participativos, em determinado desenho institucional. É necessário que os cidadãos percebam que suas reivindicações e observações, de algum modo, foram refletidas nas decisões produzidas pelo governo. Neste sentido, os agentes políticos devem levar a sério a participação, e compreendê-la, toda vez que ela for necessária, como parte efetiva da elaboração da política.

- ***Os canais participativos de input:*** elementos de diferentes naturezas permitem graus variados de influência e de exercício de poder político. A depender da necessidade de cada experiência participativa específica, podem-se considerar mecanismos que operam mais como forma de auxiliar no debate e na consideração das opiniões, como as audiências públicas, enquanto outros, se inclinam a conferir poder de decisão a uma determinada questão (empreendendo procedimentos de “partilha de poder”, como no caso dos conselhos, ou “de baixo pra cima”, como no caso dos orçamentos participativos). Estes canais devem ser adequados aos objetivos de cada tipo de experiência, no sentido de serem capazes de receber, processar e conduzir as contribuições oriundas da esfera pública civil.

Quanto a este último aspecto, vale se questionar se seria o tipo de ratificação pública o mais adequado ao tipo de experiência de elaboração de planos diretores. Tal como apontado por Marques (2010), a partir de Gentil (2000), na promoção de audiências públicas, muitas vezes, estas arenas públicas (independentemente da forma como for formatada), demonstram ser espaços difíceis de se estabelecerem diálogos deliberativos. A expressão pública é restringida a temas seletivos, de argumentação técnica, às quais são dadas respostas limitadas por parte dos representantes.

Além do próprio desenho institucional, a qualidade das experiências participativas é também dependente da qualidade das instituições em si. Isto leva em consideração sua estrutura física e material, os aportes financeiros que são feitos, e os investimentos em capacitação técnica, visto as dificuldades que a incorporação de processos participativos (e conflitivos) trazem a um planejamento urbano, com muitos resquícios tecnocráticos. Neste sentido, de modo paralelo às condições adequadas do desenho institucional (de acordo com cada realidade municipal), é basicamente, impossível se considerar a possibilidade de que um processo de participação obtenha sucesso, quando a sociedade civil não deposita confiança no corpo de técnicos responsáveis pela condução dos processos participativos. É necessário que, desde o início, haja comprometimento por parte deste corpo de técnicos, que deve desenvolver habilidades para ouvir e informar as diferentes partes, e para evidenciar os pontos de conflito, de modo a reconhecer e apresentar as possibilidades e os limites da prática participativa, no que tange estes conflitos.

Abordagens de planejamento urbano participativo foram desenvolvidas a partir do embasamento na concepção deliberativa habermasiana, de modo que este debate delinea, em grande parte, a incorporação da ideia de participação no chamado planejamento “comunicativo”, entre os anos 1980-90, sobretudo em países do hemisfério norte como o Reino Unido, os Estados Unidos e o Canadá (mas também com ressonâncias no caso do planejamento brasileiro, que como visto, teve uma vertente crítica mais acentuada, pela presença do MNRU). Não obstante as colaborações teóricas trazidas por este debate, algumas críticas são feitas à teoria da democracia deliberativa em Habermas, e do mesmo modo, servem como crítica ao planejamento urbano participativo, de forma geral.

Autores como Lüchmann (2002), e Avritzer e Costa (2004), problematizam tal corrente a partir de quatro pontos: a) a constatação de que alguns conflitos de interesse, não podem ser resolvidos pela simples argumentação, ou por ações comunicativas orientadas para o consenso (limitação, contudo, reconhecida pelo próprio Habermas, que adverte que a ação comunicativa exige a pré-condição da existência de condições de liberdade e equidade nas sociedades); b) 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” (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 711); c) o fato de que, em sociedades marcadas por grandes abismos sociais, como é o caso da sociedade brasileira, a teoria deliberativa desconsidera “(...) a necessidade de construir estruturas

específicas de captação dos interesses e públicos subalternos” (Idem, p. 713); e, d) há a necessidade de se pautar poderes efetivos aos públicos deliberativos, ou seja, “(...) para além, portanto, da influência ou de uma orientação informal, compete aos cidadãos a definição e/ou a co-gestão das políticas públicas” (LÜCHMANN, 2002, p. 14).

O funcionamento e a efetividade das instituições participativas são também dependentes da conjuntura (política) em que estão inseridas. Neste sentido, o poder territorial, as territorialidades se deflagram enquanto elementos a serem desvendados, embora, possivelmente, a literatura que corresponde aos estudos sobre a participação em políticas públicas, não tenha dado suficiente atenção a este aspecto. Deste modo, é importante salientar que as instituições participativas, ao passo em que se inserem nas estruturas estatais, não são necessariamente neutras, mas refletem a distribuição de poder em cada contexto, conjuntura e território. Se um processo participativo é iniciado buscando envolver certos grupos sociais, trazer abertura à uma dada proposta específica ou gerar um processo dialógico em um dado momento da atividade de planejamento, estes fatores são, antes, fruto da correlação de forças políticas.

Neste sentido, a compreensão do campo de forças que atua sobre determinada porção do espaço geográfico é um fator que agrega um grande valor para a análise de casos de conflitos em processos de elaboração de políticas públicas de planejamento urbano. A produção do espaço no capitalismo envolve sempre, em alguma medida, diversificadas territorialidades, como a relativa ao Estado, e a de agentes da sociedade civil. Sem o esclarecimento das territorialidades envolvidas, em processos onde a espacialidade é um dos componentes destacados, por estar na base dos objetivos e das ações correspondentes aos diferentes agentes com distintos interesses, a análise sobre a participação em políticas públicas pode se mostrar parca de conteúdo concreto e subjetivo, material e simbólico sobre os quais as práticas participativas se estabelecem.

A institucionalização da participação no planejamento urbano é, certamente, um avanço, no sentido da democratização das práticas que envolvem a produção da cidade. Ainda que as diferenças sejam expressivas em ambos os casos abordados por esta tese, nas cidades de Florianópolis e Montreal, em termos de desenho institucional, a institucionalização de procedimentos de ratificação pública nos processos de planejamento urbano, todavia, não aparece como sendo “suficiente” para garantir a permeabilidade contínua e desimpedida entre as esferas públicas da sociedade civil e o sistema político, pelo menos para aqueles atores que compuseram as práticas

de planejamento insurgente, no Campeche e em Pointe-Saint-Charles. Neste sentido, o “fator conjuntural”, em que se expressam relações territoriais de poder, e correlações de forças que se acomodam as estruturas do Estado, aparece com grande relevância, para designar maiores ou menores chances de que demandas da sociedade civil sejam inseridas no sistema político.

I.2.1. O território nas políticas públicas de planejamento urbano

A produção do espaço das cidades no capitalismo em sua atual fase de expansão neoliberal, conjuntamente a incorporação de mecanismos de participação nos processos decisórios, empreende em mudanças no que diz respeito às territorialidades, envolvidas no planejamento urbano municipal. A compreensão das relações de poder manifestadas no conjunto de interações entre a materialidade e a subjetividade, no campo das disputas territoriais em torno da cidade, se compõe em um fator a ser fortalecido na perspectiva de um planejamento urbano crítico e politizado.

Segundo a pesquisa de Pereira (2015), o resultado dos processos participativos na construção de políticas públicas urbanas reflete, em importante medida, as condições socioespaciais locais. Neste sentido, há para o autor insuficiente análise dos condicionamentos que a cidade exerce, em seu potencial de influir sobre o futuro. A incompreensão dos conflitos territoriais na elaboração destas políticas, acaba por corroborar com o insucesso de muitas destas experiências. Ao contrário, um planejamento participativo de qualidade, empreende a necessidade de aprofundamento analítico sobre a espacialidade, o que prescinde o envolvimento, não somente de uma perspectiva científica, como também os saberes ditos “populares”, sobre as questões territoriais.

Souza (2006a), adverte sobre a importância de conceitos geográficos, em relação a análise de processos participativos em gestão e planejamento urbanos, colocando como problema a negligência com a dimensão espacial por parte da literatura especializada a este respeito. Neste sentido:

(...) 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 (Idem, p. 319).

Na concepção mais difundida sobre território, este conceito se refere ao poder de grupos sociais projetando-se no espaço. Na perspectiva de Souza (1995), os territórios são “(...) espaços definidos e delimitados por e a partir de relações de poder” (p. 78). Neste sentido, as relações de poder, e o conflito de interesses entre segmentos da sociedade civil, e entre estes e o Estado capitalista, afloram na esfera pública municipal quando são colocadas em prática experiências de planejamento urbano participativas (daí a necessidade de que análises territoriais possam fomentar a qualidade destas experiências). Já o conceito de lugar tem sua importância nestes processos associada às relações de afetividade simbólica com o espaço. O grau relativo deste sentimento coletivo pode influenciar de forma substantiva as motivações para com a participação (sendo este também um fator pouco contemplado em processos participativos de planejamento urbano, e estudos acadêmicos na área).

O entendimento do território, enquanto campo de disputas e de conflitos, imanente às relações sociais de poder, recebe forte contribuição a partir de David Sack, em *Human Territoriality* cuja primeira edição data de 1986. Este estudo é considerado por Souza (2013), como sendo entre outras contribuições (a exemplo de Michael Foucault e da dupla Gilles Deleuze e Félix Guattari), o marco mais importante na “virada teórico-conceitual” nas décadas de 1980-90, que incorporaria ao sentido de território uma forte dimensão relacional entre a materialidade espacial e a subjetividade do campo ideal. Na concepção de Sack (2013), a territorialidade é entendida a

partir da ideia de “controle” ou “acesso” a áreas, podendo ou não ser utilizada como estratégia voltada para obtenção ou manutenção de “vantagens espaciais”. Em sua abordagem é a interação entre as territorialidades de indivíduos ou grupos que conforma e define os territórios, enquanto uma faceta da mediação entre poder e espaço.

Em Sack (2013 [1986]), a territorialidade “(...) é uma expressão geográfica primária do poder social. É o meio pelo qual o espaço e sociedade estão inter-relacionados” (p. 63). Para o autor, a territorialidade envolve sempre a “(...) tentativa, por indivíduo ou grupo, de afetar, influenciar, ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar e assegurar seu controle sobre certa área geográfica” (p. 76). Em diferentes espaços ocorrem, a todo tempo, mudanças de territorialidade, em razão de uma vasta gama de variáveis: políticas, econômicas, culturais ou mesmo naturais. De fato, como aponta Sack, os indivíduos ou grupos que estão em posição de exercer controle sobre determinadas áreas, possuem “vantagens espaciais” sobre os outros, que não detêm esta posição.

Considerando as territorialidades como meio para a obtenção de vantagens espaciais, são, notadamente, essas mesmas acionadas por indivíduos e grupos em processos de territorialização, como é o caso do planejamento urbano no Campeche e em Pointe-Saint-Charles, os quais abordamos aqui. É aqui, na territorialização, que o território enquanto efeito de múltiplas territorialidades é inserido na relação espaço-temporal dos processos espaciais de transformação. Neste sentido, enfatizamos aqui, os processos recentes de uma des-territorialização amalgamada entre o Estado e o mercado, em que atores da sociedade civil florianopolitana e montrealesa têm exercido papel de protagonismo na re-territorialização, a partir da apropriação do espaço vivido em seu cotidiano.

Para Haesbaert (2007), enquanto o espaço social aparece de maneira difusa por toda a sociedade e pode, deste modo, ser trabalhado de forma genérica, o território e as dinâmicas de des-territorialização devem ser distinguidos através dos sujeitos que efetivamente exercem poder, que de fato controlam esses espaços e processos sociais que os compõem. Assim, o ponto crucial a ser enfatizado é aquele que se refere às relações sociais enquanto relações de poder. Em uma perspectiva lefebvriana, Haesbaert propõe que:

Enquanto continuum dentro de um processo de dominação e/ou apropriação, o território e a territorialização devem ser trabalhados na multiplicidade de suas manifestações - que é também e, sobretudo, multiplicidade de poderes, neles

incorporados através dos múltiplos sujeitos envolvidos (tanto no sentido de quem sujeita quanto de quem é sujeitado, tanto no sentido das lutas hegemônicas quanto das lutas de resistência - pois poder sem resistência, por mínima que seja, não existe) (HAESBAERT, 2007, p.4).

Deste modo, em relação às múltiplas territorialidades que empreendem as disputas de poder, Haesbaert (2007) vai considerar que estas não correspondem apenas a “algo abstrato”, num sentido que muitas vezes se reduz ao caráter de abstração analítica, epistemológica. Ela é também “(...) uma dimensão imaterial, no sentido ontológico de que, enquanto ‘imagem’ ou símbolo de um território, existe e pode inserir-se eficazmente como uma estratégia político-cultural” (HAESBAERT, 2007, p.7). O território, portanto, para este autor, “(...) pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural” (Idem, p.9).

Ainda de acordo com Haesbaert (2013) é preciso ser desconstruída a ideia bastante enfatizada na Geografia Política e pelo senso comum, de território restrito ao poder político tradicional - centrado no Estado - para a construção de uma ideia que leve em conta “(...) os múltiplos sujeitos do poder, e a resistência que lhes é inerente” (p.25). É neste sentido que ele considera ser necessário abordar o pressuposto da crise do Estado na contemporaneidade, e com isso, a crise de sua função territorializadora, em relação ao domínio dos processos de territorialização.

A partir de Deleuze e Guattari (1972), Haesbaert (2013) argumenta que todo o processo de territorialização é também um processo de des-territorialização, assim sendo que, “(...) a crise relativa do Estado implica numa espécie de enfrentamento com outras formas de des-territorialização, [identificadas] como o seu ‘fora’” (p. 27). Deste modo, considerando que a forma Estado é muito antiga e presente na maior parte das sociedades, ela sempre teria estado em relação com um “fora”, não podendo ser pensada independentemente dessa relação. Segundo esta interpretação estes “fora” correspondem as grandes empresas e companhias, mas também aos grupos locais que buscam afirmar os direitos sociais segmentários contra os órgãos de poder do Estado.

Na definição do conceito de território, Haesbaert (2013) considera necessário compreender os sujeitos em jogo seus objetivos políticos, desde os grupos hegemônicos, “(...) até os movimentos sociais de resistência, em

suas estratégias de transformação autonomista” (p. 30). Assim como o poder territorial não se restringe ao Estado, ele não se restringe à influência da gestão dos políticos eleitos, sendo muito mais abrangente, incluindo a política que é exercida “em sua essência”, por uma ampla gama de atores sociais, não necessariamente ligados ao poder estatal. É neste sentido, do refluxo e da ampliação do conceito de território para a incorporação de uma compreensão que considere a multiplicidade de atores sociais e o poder que se interpõe nas relações entre estes atores, que a teoria da territorialidade, passa a assumir nova importância, em relação a cidade contemporânea e seu estudo.

Considerando a contribuição de Sack (2013) para quem as territorialidades se definem por estratégias que podem ser utilizadas como forma de obtenção de vantagens espaciais, são notadamente estas, territorialidades acionadas por indivíduos e grupos em processos de territorialização nos quais o planejamento urbano exerce influência. Nas arenas políticas que abrangem os planos diretores municipais recentes refletem-se diversos conflitos que, não somente ocorrem no espaço mas que “fazem referência” ao espaço; o território se torna o espaço pelo qual as relações de poder são mediadas, desempenhando, portanto, um papel influente e ativo, de condução dos processos sociais.

Os estudos com base na teoria do território podem agregar grande valor à compreensão da participação no planejamento, sobretudo, nos casos mais conflitivos, onde há resistência a uma ou mais fontes poder. Nos casos abordados por esta tese, o planejamento urbano envolve conflitos entre atores com diferenciadas perspectivas de desenvolvimento para a cidade; de um lado, aqueles que querem desenvolver a cidade, mas sem deixar de preservá-la do ponto de vista de suas qualidades ambientais, culturais e mesmo econômicas; de outro, agentes de suposta autoridade técnica ou poder político, e que com isso, acabam utilizando de seu status social para o empenho de projetos e planos que atendem antes a interesses privados, do que a uma parcela ativa de moradores. Notadamente, existem ambiguidades, e exceções nestas relações.

A compreensão sobre o conceito de território, ou seja, sobre as relações de poder que se projetam no espaço, é capaz de ampliar o entendimento dos conflitos nas políticas públicas de planejamento urbano, tais como os que ocorrem no Campeche em Florianópolis, ou em Pointe-Saint-Charles, em Montreal. Porque a consecução de práticas de planejamento insurgente ocorreu nestes bairros? Quais elementos concorrem para que seja possível afirmar, de acordo com os conceitos de práticas

espaciais insurgentes, que as práticas auto-organizadas de planejamento do Campeche ou de Pointe-Saint-Charles, corroboram este referencial teórico? Como estas experiências insurgentes podem contribuir para o desenvolvimento deste conceito, no campo dos estudos urbanos?

I.3. Práticas espaciais insurgentes: abordagem teórica

Na última década, cidadãos comuns, ativismos e movimentos sociais urbanos ocuparam os espaços públicos de diferentes cidades ao redor do mundo. De acordo com David Harvey (2012; 2013), tanto no Oriente Médio e no norte da África durante a primavera árabe de 2010, como na Espanha com os Indignados e nos Estados Unidos com o *Occupy Wall Street* em 2011, ou nos protestos no Brasil em 2013, estas manifestações possuem entre si algo em comum, pois conformam um campo de ações e de exigências contra a degradação das condições da vida urbana no capitalismo, agravadas por um processo global de neoliberalização, que se tornou hegemônico desde os anos 1970 (ainda que de um modo não-homogêneo no tempo e no espaço). Exemplos como estes, de práticas espaciais insurgentes frente a neoliberalização do Estado, podem ser também destacados em relação à Florianópolis e Montreal. No primeiro caso, podemos destacar que a onda de protestos que resultou na mobilização das jornadas de Junho de 2013, no Brasil, teve sua origem no Movimento Passe Livre, cujas origens e primeiras manifestações públicas remetem à 2004-2005, quando da ocasião do aumento da tarifa de transporte público em Florianópolis. No segundo caso, o movimento contra o aumento das taxas do ensino público superior durante todo o primeiro semestre de 2012, levou a que estudantes e trabalhadores ocupassem as ruas do Quebec, e, sobretudo, de Montreal, para reivindicar, sob o símbolo do “carré rouge” (quadrado vermelho), melhores condições para o ensino público superior. Para Harvey, o conceito de “direito à cidade” elaborado por Henri Lefebvre no final dos anos 1960 ressurgiu com força neste contexto, não apenas em termos teóricos mas, sobretudo, na realidade cotidiana, visto ser nos espaços políticos definidos por estas práticas que se revelam novas formas alternativas de se imaginar e transformar a cidade.

É diante deste contexto de neoliberalização das cidades, que diferentes formas de “cidadania insurgente” (HOLSTON, 1995) se tornam ainda mais significativas na luta pela democratização da produção do espaço. Se durante a hegemonia do planejamento urbano racionalista (em que o poder decisional esteve fortemente centrado no Estado), limitou-se em grande medida a margem de ação para uma produção do espaço com maior autonomia, a

participação cidadã, a qual emerge como paradigma da questão urbana no final do último século, e, portanto, um imperativo na elaboração de políticas públicas em diversas municipalidades em torno do mundo, todavia, não alterou significativamente o poder decisional em relação à produção do espaço nas cidades do capitalismo. Para Miraftab (2009), a institucionalização da participação no planejamento urbano, ao se inserir no contexto hegemônico do neoliberalismo, não tem necessariamente significado uma produção do espaço mais democrática; ao contrário, esta institucionalização poderia mesmo servir como uma forma de pacificação e de cooptação dos movimentos sociais e ativismos urbanos.

Esta tese propõe a análise relacional entre dois casos, onde o ativismo de bairro envolveu práticas espaciais insurgentes, em relação ao planejamento urbano institucional nas cidades de Florianópolis e Montreal. Estas práticas, combinando ação direta e luta institucional, resistiram a grandes projetos, questionaram seus pressupostos, e propuseram alternativas para o um espaço urbano cobiçado por interesses hegemônicos. Estas práticas envolveram uma série de elementos que nos permitem classificá-las como práticas espaciais insurgentes, ou simplesmente como “planejamento insurgente”. Como tal, uma revisão sobre estes conceitos se tornou importante para a análise dos casos em questão; de outro modo, a análise dos casos empíricos, e a estipulação de correlações entre eles, permite-nos ampliar o debate associado à construção teórica do conceito.

Compreender de que modo estas práticas se conflagram em um “planejamento insurgente”, nos termos descritos por Miraftab (2009; 2016), Purcell (2009), Souza (2017) e Randolph (2014), entre outros autores, se tornou um ponto de extrema relevância no desenvolvimento deste trabalho de tese, no sentido de que pretende-se contribuir para a construção teórica deste conceito, a partir não somente da revisão de publicações sobre a temática, mas do confronto teórico com a realidade empírica, no decorrer do desenvolvimento da pesquisa. Em que medida estas práticas auto-organizadas de planejamento são capazes de influenciar o poder decisório que atua sobre a trama territorial? Sob quais condições se forma o planejamento insurgente no Campeche e em Pointe-Saint-Charles, quais os conflitos, as táticas utilizadas e os ganhos obtidos pelos cidadãos? De que modo estas práticas autonomistas de planejamento se estabelecem como espaços de contra-poder, os quais pautam alternativas ao planejamento urbano institucional?

Parte-se da hipótese que as práticas autonomistas de planejamento urbano do Campeche e de Pointe-Saint-Charles, se constituem em um

importante fenômeno social, capaz de transformar relações de poder em relação às práticas formais do planejamento urbano, incluindo as que envolvem algum tipo de participação institucional. Ainda que sob a condição de permanente coexistência (de maior ou menor atrito) com a dimensão estatal, estas práticas preservam um relevante grau de autonomia, exercendo formas de contra-poder sobre o Estado, mas também utilizando-se de canais abertos à participação da sociedade civil, sempre que necessário. O planejamento urbano insurgente, deste modo, condiz com uma visão muito mais promissora no sentido da transformação do poder heterônomo, marcado pela hegemonia do capital.

Como já abordado, a lógica de mercado neoliberal se tornou o modelo dominante de legalidade da ação estatal em muitas cidades do mundo (HARVEY, 2013). Paralelamente, a participação social é hoje imperativa na elaboração de políticas públicas, incluindo as políticas de planejamento urbano, o que significa que não é mais possível pensar em se fazer estas políticas sem se cogitar algum tipo de mecanismo aberto de legitimação decisória (BLONDIAUX e SINTOMER, 2002). Esta lógica que compõe o modelo dominante do sistema político e econômico é contestada cotidianamente, um pouco por todo o mundo. As múltiplas formas de resistência ao poder heterônomo que se manifesta na cidade, todavia, constituem-se em verdadeiras “exceções à regra”, tendo em vista a submissão de toda a esfera social às normas e regras imputadas pelas elites que ocupam posições de poder, e que com isso detêm uma maior parcela do controle da produção do espaço. Não obstante, no contexto neoliberal em que, “(...) os direitos de propriedade privada e à taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito” (HARVEY, 2012, p. 73), as práticas insurgentes buscam estabelecer um outro tipo de relação com a cidade. Esta cidade que, não é somente o palco de suas lutas, mas o alvo, o objetivo pelo qual as ações concretas derivadas dos ativismos e movimentos urbanos irão se focar em uma luta “pela cidade”. Para autores como MirafTAB (2009; 2016) e Purcell (2009), o potencial destacado da noção de planejamento insurgente está em sua capacidade para a transformação do poder, das modalidades formais ou práticas institucionalizadas do planejamento urbano. Todavia, antes de abordarmos a definição de *planejamento insurgente*, cabe uma breve revisão do conceito mais amplo, de *práticas espaciais (insurgentes)*.

De acordo com Souza (2013; 2017), a ideia de “práticas espaciais” nasce na literatura dos estudos urbanos através da contribuição de Henri Lefebvre, aparecendo pela primeira vez de forma contundente no livro *La production de l'espace* (1981). No livro, Lefebvre traz, dentro da perspectiva

dialética, a ideia de que o espaço é, ao mesmo tempo, produto e condicionante das relações sociais. Ele fundamenta o conceito de *espaço social*, desenvolvendo a ideia de complementariedade entre as duas dimensões – espaço e sociedade - através do tempo histórico. A noção de que toda prática social é produtora de espacialidades, e que estas, por sua vez, influenciam uma grande quantidade de práticas sociais é um elemento relevante que permeia sua reflexão no livro, de modo que, ele une as duas noções em um único conceito, o de *prática espacial*. Segundo Lefebvre, “(...) a prática espacial consiste numa projeção ‘no terreno’ de todos os aspectos, elementos e momentos da prática social, separando-os, e isso sem abandonar por um instante o controle global, a saber o assujeitamento da sociedade inteira à prática política, ao poder de Estado” (LEFEBVRE, 2006, p. 27). Para o autor,

(...) a prática espacial de uma sociedade secreta seu espaço; ela o põe e o supõe, numa interação dialética: ela o produz lenta e seguramente, dominando-o e dele se apropriando. Para a análise, a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço (LEFEBVRE, 2006, p. 65).

Entra em relevo a ideia de um espaço social dividido e segregado diante de práticas espaciais alinhadas com as diversas formas de dominação hegemônicas, mas igualmente, a ideia de que é necessário se decifrar o espaço para que se tornem inteligíveis as práticas sociais (espaciais). Dentre as contribuições trazidas pelo autor, destaca-se a noção de que as práticas espaciais sempre remetem a um certo grau de coesão social, a qual pode ser direcionada em favor ou contra as formas de dominação e coerção do Estado capitalista. Há, portanto, em sua visão, a necessidade de reapropriação do espaço público e de proposição de alternativas a produção capitalista da cidade, para que a própria *práxis* social possa ser transformada, e ocorra uma mudança social efetiva.

No Brasil, a introdução do conceito de prática espacial é feita por Roberto Lobato Corrêa, em seu artigo: *Espaço, um conceito-chave da Geografia* (1995). No artigo, Corrêa vai se debruçar sobre a ideia de prática espacial empresarial, tomando como exemplo o caso da empresa Souza Cruz, por ele estudado. Em seu artigo, o autor vai propor cinco elementos de referência para os estudos sobre as práticas espaciais empresariais, sejam eles: a) a *seletividade espacial* (ideia de que uma empresa seleciona o espaço a empreender de acordo com seus objetivos econômicos); b) a *fragmentação* e o *rejuvenescimento espacial* (ideia de que a produção pode ser segmentada,

ou reunida em diferentes partes para acomodação do processo produtivo); c) a *antecipação espacial* (ideia de que há uma constante observação, disputa e competitividade pelos espaços da produção, entre agentes capitalistas); d) a *marginalização espacial* (ideia de que uma dada região ou um dado parque produtivo pode se tornar obsoleto e ser abandonado, causando declínio econômico em uma dada área); e, e) a *reprodução da região produtora* (ideia de que determinados elementos de uma dada prática espacial são reproduzidos em outras regiões, de acordo com as finalidades econômicas da empresa capitalista). Estes elementos podem estar presentes de modo combinado, e exercem influência crucial na produção do espaço em uma grande quantidade de casos, em que as práticas espaciais se conformam em práticas espaciais dominantes. Estas práticas hegemônicas são apoiadas nas estruturas do Estado, e causam impactos territoriais significativos (quase sempre predatórios), onde quer que tenham sido empenhadas.

Outra elucidação bastante relevante para esta tese é aquela que traz Marcelo Lopes de Souza, no livro *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial* (2013). Para o autor, nem todas as práticas sociais são densamente ou complexamente espaciais (ou espacializadas), ainda que considere, entretanto, que todas as práticas espaciais sejam, necessariamente, sociais. A partir deste entendimento, o autor vai buscar explorar os conceitos de *relação social* e de *ação social*, em Weber (1995), enquanto práticas nas quais os sujeitos sociais participantes conferem um sentido ou significado às suas ações. Neste sentido, a ação social é sempre voltada para outros indivíduos, direta ou indiretamente; quanto às relações sociais, elas constituem em uma trama de ações sociais de múltiplos agentes, cujos resultados destas ações são compartilhados. Souza utiliza como exemplo a prática do “*gerrymandering*” nos Estados Unidos, na qual há a alteração dos limites dos distritos eleitorais de uma dada jurisdição, com a finalidade de manipular o número de votos em uma dada eleição. Segundo Souza,

Comparecer a uma zona eleitoral para sufragar um voto é uma ação que, por mais que, obviamente, o processo se desenrole em um espaço específico e sob diversos condicionamentos sócio-espaciais (...) dificilmente mereceria ser chamada de ‘prática espacial’. Por outro lado, alterar e mesmo manipular os limites de distritos eleitorais (artifício chamado de ‘*gerrymandering*’ nos Estados Unidos), é claramente uma prática espacial (SOUZA, 2013, p. 240).

Para Souza (2013), as práticas espaciais podem ser qualificadas, de um modo simples, enquanto práticas sociais “densas de espacialidade”. Neste sentido, “(...) as práticas espaciais são práticas sociais em que a espacialidade (a organização espacial, a territorialidade, a ‘lugaridade’ ...) é um componente nítido e destacado da *forma de organização*, do *meio de expressão* e/ou dos *objetivos a serem alcançados* (SOUZA, 2013, p. 241). As práticas espaciais têm servido, na visão do autor, ora à dominação (à heteronomia, mais frequentes), ora a emancipação social (à autonomia, ou pelo menos à luta contra a heteronomia). Quanto as práticas espaciais heterônomas ou coercitivas, elas podem ser de diversos tipos: a) dispersão; b) segregação; c) confinamento; d) interdição de acesso; e) monopólio ou oligopólio de recursos espaciais; f) organização da exploração do trabalho; g) indução de comportamentos; h) adoração de fontes de poder transcendentais, entre outras. Quanto à possibilidade de possuírem um conteúdo de caráter emancipatório, estas são ditas práticas espaciais insurgentes.

Resistindo às diversas formas pelas quais o projeto neoliberal domina as estruturas do Estado, e buscando lutar contra a precarização das condições de trabalho, dos serviços urbanos e das condições de vida nas cidades, diferenciadas práticas sociais insurgem no cenário urbano contra o processo geral de neoliberalização. Estas práticas sociais combinam antigas e novas formas estratégicas de luta para conter o avanço deste processo e impedir a privatização da cidade. Elas buscam contornar o cerceamento do espaço urbano pelo capital financeiro (apoiado pelas variadas formas de poder e de coerção utilizadas pelo Estado), utilizando-se de formas alternativas de apropriação do espaço e de territorialização para ocupar os espaços da cidade e reivindicá-la, enquanto bem comum. São estas, práticas espaciais insurgentes, as quais propomos aqui pesquisar.

O conceito de práticas espaciais insurgentes, remete a alguns tipos de ação social em que a apropriação do espaço tenha como objetivo exercer um contra-poder a uma dada situação de dominação orientada pela hegemonia de caráter neoliberalizante. Alguns tipos mais comuns de práticas espaciais insurgentes são ocupações (escolas, prédios abandonados, ruas da cidade...); os circuitos econômicos alternativos; e certas instalações arquitetônicas e artísticas, ao menos aquelas de caráter não-vinculado unicamente à obtenção de valores-de-troca. Assim, o cotidiano destas experiências dialoga, além do próprio conceito de práticas espaciais insurgentes, com outros conceitos correlatos, como: espaço social, apropriação do espaço, territorialidade, territorialização, “lugaridade”, identidade, entre outros. Todos estes

conceitos estão ligados à ideia de que nas práticas espaciais insurgentes, há sempre apropriação do espaço, com a finalidade de transformar uma dada lógica de poder hegemônica.

Conforme salienta Souza (2017), as práticas sociais não são, necessariamente, fortes ou diretamente espaciais (ou espacializadas), “(...) ainda que o espaço social seja (...) sempre um ingrediente básico da sociedade concreta, uma vez que ele é uma condição primária para a sociedade e à própria vida” (SOUZA, 2017, p. 381). Em termos mais específicos, contudo, o poder não é exercido apenas *no* espaço, mas também *através do* espaço e *por meio do* espaço. O poder é exercido: a) por meio das formas do substrato espacial material, através de processos de refuncionalização e/ou reestruturação dos objetos geográficos materiais; b) por meio das configurações territoriais, quando estas empreendem alteração dos limites e fronteiras, realocação de pontos de apoio estratégico, e renegociação de áreas de influência; e, c) também através das imagens de “lugar”, ou seja pelas ressignificações espaciais, elaboração de discursos ideológicos espacializados, redefinição de identidades e atributos identitários. Ainda, “(...) no que diz respeito à resistência (contrapoder, insurgência), esta é muito frequentemente exercida mediante processos de territorialização, ou seja, mediante o controle e ocupação do espaço” (SOUZA, 2017, pp. 381-382).

Assim, para Souza (2017), seis grandes tipos de práticas espaciais insurgentes podem ser distinguidas. Ainda que esta tipologia não encerre a totalidade destas práticas, ela é capaz de fornecer elementos para a análise das práticas espaciais, que neste trabalho, dizem respeito à práticas auto-organizadas diretamente ligadas ao planejamento urbano. As práticas espaciais insurgentes envolvem os seguintes processos, isolados ou de modo combinado:

- **Territorialização em sentido estrito:** envolve a presença física, a exemplo das ocupações, *squatted buildings*, piquetes etc.
- **Territorialização em sentido amplo:** não há necessidade de haver a presença física duradoura dos transgressores/desafiadores, a exemplo das ações de grafiteagem ou pichação.
- **Refuncionalização/reestruturação do espaço material:** o espaço é adaptado a novas funções em razão das necessidades ou reivindicações.
- **Ressignificação de “lugares”:** elementos culturais, simbólicos e discursivos entram em cena, sendo apropriados e disputados.

- **Construção de circuitos econômicos alternativos:** são desenvolvidas alternativas ao mercado e às relações de produção capitalistas.
- **Construção de redes espaciais:** empreendimento de estratégias multiescalares envolvendo variadas experiências de resistência local ou regional (SOUZA, 2017).

As práticas espaciais insurgentes acabam quase sempre combinando, em algum grau, a ação direta com a luta institucional. Conforme propõe Souza (2017), estas lutas podem ser resultantes da combinação entre ação social “contra o Estado”, “apesar do Estado”, e mesmo, “com o Estado”. Considerando os processos de territorialização hegemônicos, conduzidos em parte pelas estruturas de planejamento e gestão urbanos, as práticas espaciais insurgentes têm a ver, acima de tudo, com a ação direta. Embora, as práticas de organizações populares “negociadas” com o Estado jamais sejam, a rigor, insurgentes, uma vez que, não é possível superar a heteronomia que o Estado representa a partir de regras e instâncias de poder com ele compactuadas, Souza (2017) chama a atenção para o fato de que tais práticas podem ter, sim, algum conteúdo crítico, e mesmo não ser incompatíveis com metas estratégicas radicais e insurgentes. Isso, “(...) desde que as organizações dos movimentos não percam de vista o horizonte estrutural e não deixem que a tática conduza, colonize e subverta a estratégia” (SOUZA, 2017, p.378). Ambas as lutas são importantes, mas a ação direta deve prevalecer. Para o autor

Tanto o tensionamento crítico com alguns aspectos do *status quo* quanto certos ganhos de autonomia podem ser alcançados por meio da luta institucional; mas somente a ação direta comporta a potencialidade de, enquanto *práxis* desafiadora, fundada sobre uma crítica radical que insiste em desconhecer limites apriorísticos (dados pelo incontornável atrelamento do Estado capitalista, em última instância, à defesa da propriedade privada e do mundo da mercadoria em geral), pôr em xeque a instituição global da sociedade, a partir de uma visão (não cientificista e não racionalista!) de “totalidade”. (SOUZA, 2017, p.378).

De acordo com o autor, as políticas públicas e instâncias participativas iniciadas e sustentadas no Estado não podem ser, por si mesmas,

consideradas insurgentes. Afinal, seria bastante improvável que algum Estado capitalista desenvolvesse ou patrocinasse práticas ou marcos legais que se insurgissem contra a propriedade privada e os demais pilares da ordem sócio-espacial heterônoma. Neste sentido, na compreensão de Souza (2013; 2017), as práticas espaciais têm servido, tanto à dominação e à imposição de normas e leis que regulam a vida de um grupo ou sociedade (à heteronomia), quanto à emancipação, à autodeterminação e à instituição livre de leis e normas pelo próprio corpo de cidadãos (à autonomia). Dado que o poder heterônomo tem prevalecido na história da humanidade, da mesma maneira, as práticas espaciais dirigidas pelos grupos e classes dominantes têm tido um evidente papel de destaque na modelagem da ordem sócio-espacial do mundo. Mas quais elementos podem ser destacados da relação entre estas práticas espaciais hegemônicas e as práticas espaciais insurgentes?

A resposta a esta pergunta, para Souza (2017), concordando com Pile (1997), estaria no “(...) pensar através do contexto em que os atos de resistência ocorrem” (PILE, 1997, p. 14, *apud* SOUZA, 2017, p 378). Os pontos principais a serem destacados são os *contextos sociopolítico e socioterritorial* (a conjuntura política relativa às disputas pelo espaço, as quais levam a interação conflituosa entre Estado e organizações populares da sociedade civil), e, as *razões das insurgências* (que manifestam alguma insatisfação, ou ainda, se manifestam contra um tipo de autoridade ou imposição do aparelho de Estado).

Tais elementos se manifestam ora na ação direta contra o poder estabelecido, ora na negociação e no aproveitamento das margens de manobra propiciadas por conjunturas favoráveis, e onde há participação. O diálogo com o Estado, e a não-rejeição *a priori* de mecanismos participativos institucionais podem, por vezes, se revelar úteis à emancipação social. A utilização destes dispositivos e instrumentos participativos, servirá às práticas espaciais insurgentes, se e somente se elas puderem obter ganhos (materiais, simbólicos, pedagógicos, etc.), da participação “inclusiva” mediada pelo Estado. Isto desde que se tenha, a todo tempo, uma forte noção dos riscos que esta participação pode empreender, tais como a desmobilização, a cooptação, a pacificação dos conflitos, a seletividade dos temas e dos participantes, entre outras ameaças à autonomia das práticas espaciais insurgentes.

Para Souza (2017), a capacidade dos movimentos de não se tornarem dependentes do Estado, material, política e simbolicamente, determinará se esquemas participativos serão um ganho duradouro, ou se não passarão de uma “vitória de Pirro”. Uma vez que o desafio posto pela luta institucional

em face do risco permanente de “cooptação estrutural” precisa ser sempre considerado à luz não apenas do curto prazo, mas também e sobretudo das perspectivas de ganhos materiais e político-pedagógicos no longo prazo, as potencialidades e as limitações da participação em canais e esquemas institucionalizados e conduzidos pelo Estado precisam ser consideradas, tendo em mente os “custos de oportunidade” para os ativistas urbanos. De acordo com Souza (2017),

(...) é preciso reconhecer, inclusive à luz da experiência histórica, que o Estado, se por um lado é *estruturalmente* conservador, por outro ele pode dar margem a ou alavancar, *conjunturalmente*, certos avanços relativos, na esteira de pressões populares. Se o Estado não é um simples “comitê executivo da burguesia”, algo como um monólito sem fissuras, mas, sim, [...] concordando largamente com Poulantzas, uma “condensação de uma relação de forças entre frações de classe” (ou, mais amplamente, entre grupos sociais), então é possível imaginar que constelações de força específicas, em conjunturas particularmente favoráveis, possam propiciar (estimular, financiar, promover) práticas não conservadoras – entre elas, experiências de planejamento, menos ou mais aptas a permitir certos avanços redistributivos e em matéria de redução de disparidades sócio-espaciais e intransparência e elitismo quanto às decisões sobre o uso do solo (SOUZA, 2017, p. 432).

As organizações locais do Campeche e de Pointe-Saint-Charles, através de práticas autonomistas e participativas de planejamento urbano, foram capazes de estabelecer bloqueios, e propor alternativas a grandes projetos privados incentivados pelas administrações municipais das cidades de Florianópolis e de Montreal, inserindo, com base nestas práticas, demandas populares no centro do sistema político. Embora o conteúdo de tais práticas não seja homogêneo, e revele um campo permeado por diferenciadas visões, elas se constituem em espaços de contra-poder, capazes de obter ganhos materiais e simbólicos significativos do ponto de vista dos moradores, como a permanência e a melhoria das condições de vida, face aos processos hegemônicos de territorialização que incide verticalmente sobre os bairros.

I.3.1. O conceito de planejamento insurgente

De acordo com Miraftab (2016), vivemos em um momento de crise, uma crise global que não é apenas uma crise do capitalismo, mas também do planejamento como profissão e como uma ideia. Para a autora, o planejamento está se defrontando com sua própria crise de identidade e de legitimidade, “(...) uma crise que emerge de sua esquizofrenia profissional, razão pelo que sua própria imagem e ideia da profissão não se encaixam” (p. 363). Ela utiliza o termo “esquizofrenia”, para problematizar uma contradição, na qual, segundo descreve, “(...) o planejamento enquanto uma profissão, se auto-enaltece por atender ao bem público, mas os planejadores profissionais frequentemente encontram-se a serviço do bem privado” (MIRAFTAB, 2016, p. 365). Daí deriva, em sua visão, a necessidade de um novo tipo de planejamento urbano, um novo significado e de uma nova imaginação associada à produção do espaço. Tal qual argumenta, somente uma virada ontológica na teorização das práticas de planejamento seria capaz de conduzir ao rompimento dos postulados que o conduziram a tal crise existencial. Para a autora, esta ruptura ontológica na teorização do planejamento requer, em primeiro lugar, o reconhecimento (acadêmico, profissional e “social”, em sentido *latu*) do leque de práticas, para além das sancionadas pelo Estado e poderes corporativos, nomeadas práticas insurgentes. Em segundo lugar, ela propõe ser necessário descolonizar a imaginação relacionada às possibilidades para o futuro. Este planejamento insurgente não está somente no campo imaginativo, ele já existe, ao redor do mundo, em práticas nas quais cidadãos se apropriaram de espaços e planejaram seus próprios futuros. Mas o que define o planejamento insurgente, quais são seus princípios, e como ele procede uma ruptura com o planejamento institucional, tal qual se conhece?

O conceito de planejamento insurgente provém de uma tradição radical na teoria de planejamento urbano. A discussão sobre a implicância de formas de auto-organização na produção do espaço baseia-se no conceito de “insurgência cidadã” (*insurgent citizenship*), inicialmente articulado por James Holston (1995, 2008), e incorporado ao discurso do planejamento por Sandercock (1998), Friedmann (2002) e Miraftab & Wills, (2005). Para Miraftab (2009), há uma convergência entre estes autores em relação à noção de planejamento insurgente, quando esta noção se alinha com a de um tipo de planejamento radical, o qual resiste, contesta e propõe alternativas aos meios neoliberais de dominação na produção da cidade. Isto não exclui um tipo de resistência às formas e mecanismos de participação

institucionalizados no Estado, visto que estes espaços participativos são, via de regra, largamente definidos de acordo com um conjunto de regras estipuladas pelo próprio Estado capitalista.

Tal qual a abordagem metodológica apresentada em Latendresse e Manzi (2018), considerando os argumentos de Miraftab (2009; 2016), as práticas de planejamento insurgente se caracterizariam enquanto “espaços de resistência”, conformados por pelo menos três características em comum, constituindo-se em práticas “contra-hegemônicas”, “transgressivas” e “imaginativas”. São práticas *contra-hegemônicas*, pois, se opõem em alguma medida ao poder heterônomo centralizado no Estado capitalista, sobretudo em sua versão neoliberal; *transgressivas* (no tempo, espaço e ação), pois ancoram-se em uma consciência historicizada, a qual, em termos de ativismo, não se atém aos limites das fronteiras nacionais, e nem se contenta em obedecer às regras estipuladas pelo Estado; e, *imaginativas* pois, baseadas no idealismo de uma sociedade justa, propõem formas autênticas de representação do espaço vivido, a partir dos sentidos e das experiências do cotidiano dos cidadãos. Por fim, este planejamento insurgente, difere-se do planejamento institucional, pois não se baseia na “inclusão”, através de uma melhor representação de técnicos especialistas ou de políticos, mas sim, em uma “(...) inclusão autodeterminada, na qual os direitos das pessoas são reais e praticados” (MIRAFTAB, 2016, p. 368).

Ao analisar experiências que vão de Gezi Park, em Istambul e da zona Sul de Chicago, aos piqueteiros em Buenos Aires, ela considera ser possível discuti-las como novas práticas de planejamento, desde que se lance mão de uma nova imaginação, um novo léxico e um distinto entendimento de justiça, o qual incorpore este novo repertório de práticas. Conforme busca demonstrar, o planejamento insurgente pode ser um caminho para um urbanismo humanizado. A partir destas considerações, a autora distingue dois pontos críticos na análise referente ao planejamento insurgente. Conforme aponta, esta análise deve levar em consideração e distinguir os “espaços convidados”, enquanto formas selecionadas de ação dos cidadãos e de suas organizações sancionadas pelos grupos dominantes, dos “espaços inventados”, enquanto espaços os quais o Estado, as corporações e a mídia dominante buscam sistematicamente, colocar no ostracismo e criminalizar, considerando somente os primeiros como espaços válidos de ação. Ambos espaços encontram-se em uma relação dialética, de interação mútua e não-binária, de modo que as práticas insurgentes de planejamento frequentemente têm de se mover entre aqueles espaços convidados, conforme as necessidades específicas de cada luta. Considerando os riscos que a participação

institucional representa em termos de cooptação de movimentos e ativismos urbanos, nos quais se inscrevem as práticas de planejamento insurgente, a autora adverte:

(...) devemos observar que uma construção binária de espaços convidados e inventados arrisca uma concepção fixa equivocada de estabilidade em cada espaço. Essa construção binária desconsidera a flexibilidade e a natureza inovadora do capitalismo e como ele se desdobra sobre o que quer que esteja a sua margem e busca incorporar o que quer que possa constituir uma ameaça a ele. O que hoje é uma alternativa pode se tornar uma tendência dominante e despolitizada pela repressão e cooptação amanhã, com sua força transformadora minada (MIRAFTAB, 2016, p. 369).

O contexto neoliberal utiliza a ideia de “inclusão” como álibi para a exclusão, e para a normalização da dominação. De acordo com MirafTAB (2016), a falência do planejamento participativo (“inclusivo”) tem forçado a necessidade de se repensar os parâmetros ontológicos das teorizações e práticas de planejamento. Para tal, ela percebe ser fundamental a recentralização da ideia de justiça social na teorização do planejamento. Segundo a autora aponta, a partir de Rawls (1971) e Young (1990), os ativistas de práticas insurgentes vêm modificando a ideia tradicional de justiça enquanto igualdade de direitos, para a noção da justiça baseada no reconhecimento das diferenças e de suas políticas; eles entendem não ser suficiente conceder direitos individuais e um tratamento igualitário (como advoga a filosofia política liberal da justiça), e ao mesmo tempo lutam pelo reconhecimento das formas de opressão baseadas em grupos. Tal compreensão da justiça faz o debate sobre a inclusão – focado na representação política que concede por vezes espaços à participação institucional – passar a um debate para a autodeterminação (MIRAFTAB, 2016). Isso tem importantes implicações para o planejamento, porque rompe ontologicamente com a noção liberal de inclusão que guiou o planejamento profissional durante boa parte do século XX.

As críticas apresentadas chamam a atenção para a necessidade de um rompimento com a ideia de um planejamento urbano inclusivo. O planejamento insurgente, desempenha um papel relevante na mudança do poder centrado nas instituições, na mídia dominante, no mercado e no Estado, ao demonstrar a não-exclusividade destes “centros” como formas de poder.

Conforme o planejamento insurgente descentraliza o papel da representação política, ele muda também o sujeito-alvo de sua teorização: do planejador e de seu campo de ideias, para a prática social. Para o planejamento insurgente, os planejadores profissionais não são mais do que atores que compõem o campo de ação do planejamento; este último, um campo de conhecimento o qual é, a todo momento, questionável (MIRAFTAB, 2016).

Para Mark Purcell (2009), as críticas existentes ao planejamento comunicativo ou colaborativo, se tornam mais urgentes em um contexto de da neoliberalização existente. Para ele, a neoliberalização é compreendida como um projeto para instalar a lógica de mercado e a disciplina competitiva enquanto premissas dominantes em políticas públicas urbanas. Sob estas condições, as práticas decisórias destas políticas não alteram fundamentalmente relações de poder existentes, ao passo em que elas conferem um alto grau de legitimidade política às decisões tomadas em seu âmbito. O planejamento participativo institucionalizado, providencia um meio extremamente atrativo para os neoliberais manterem a hegemonia enquanto garantem a estabilidade política; esta participação institucional, portanto, não é capaz de confrontar a neoliberalização. Mais promissoras, ao seu ver, são as mobilizações contra-hegemônicas, cujas metas não são neutralizar as relações de poder (o que seria um reflexo da participação institucional), mas transformá-las. Ele argumenta ser necessário uma alternativa democrática não enraizada na tradição liberal, ou mesmo nas teorias deliberativas.

Segundo argumenta Purcell (2009), o problema com abordagens como o *Communicative planning* (HEALEY, 1996; INNES, 1995), o *Argumentative planning* (FISCHER e FORESTER, 1993) ou ainda *Deliberative planning* (FORESTER, 1999), é que tais enfoques tendem a diminuir o teor político, ou conflitivo do planejamento. O ideal comunicativo busca progressivamente minimizar as diferenças, e enfatizar os “interesses comuns” entre os atores. Tais abordagens de planejamento apenas mascaram os conflitos, não são capazes de transcende-los, mesmo a curto prazo. Tal mascaramento “(...) pode ser uma ferramenta extremamente eficaz para os interesses neoliberais porque relações de poder ocultas podem permanecer intocadas enquanto uma significativa legitimidade política é conferida” (PURCELL, 2009, p. 153 – tradução do autor). Embasado em Laclau e Mouffe (1985), Purcell coloca que a política não pode ser considerada como uma busca pelo entendimento intersubjetivo embasada em consensos: a política é essencialmente e necessariamente uma luta por hegemonia. O objetivo de um planejamento radical, portanto, não deve ser o de desenvolver

a priori, processos para controlar, neutralizar ou eliminar relações conflituosas de poder; ao contrário, seu objetivo deve ser o de transformar estas relações, o que inclui a mobilização do poder para o fortalecimento de lutas contra-hegemônicas, para o estabelecimento de novas hegemônias.

Para Purcell (2009), na tradição do planejamento, a construção de consensos tem representado um risco ainda mais grave, que é o de dar suporte a neoliberalização. Se na teoria da ação comunicativa de Habermas (1985), é desejável que cidadãos se encontrem em condições ideais de fala; que as diferenças de poder entre os participantes sejam neutralizadas por mecanismos deliberativos; que todos os participantes afetados pelas decisões participem de modo significativo; que todos tenham a mesma chance de participar na deliberação; que cada um deve dispor-se de modo empático com argumentos de outros; e que todos devem esperar atingir o bem comum acima de seus interesses individuais, constituindo a base do que Habermas chama de comunicação não-distorcida (ainda que estas formas de comunicação se constituam em um ideal, como o próprio Habermas pondera), Mouffe (2000) argumenta que a linguagem é sempre política, e distorcida pelo poder, sendo estas, distorções intrínsecas à linguagem, e necessárias para tornar a comunicação inteligível (PURCELL, 2009, p. 150). A perspectiva habermasiana da ação comunicativa é, contestada por autores como Laclau (1996) e Mouffe (2002; 2005) os quais, a partir de uma perspectiva foucaultiana, consideram o poder como relacional, existente e operante somente na relação entre indivíduos ou grupos. Deste modo, as relações de poder, embutidas nas falas e nas argumentações frequentes em processos de participação institucionais, não são, na perspectiva defendida por Purcell, uma qualidade alienável, a qual pode ser temporariamente neutralizada por técnicas comunicativas. Como aponta o autor, qualquer tentativa de neutralizar o poder por um tipo de mediação é em si uma imposição particular de relações de poder (PURCELL, 2009, p. 151).

Em relação ao contexto brasileiro, Randolph (2014), argumenta em sentido semelhante sobre a necessidade de reinvenção de um planejamento urbano em crise. Para o referido autor, a deterioração das “condições urbanas” no bojo dos vultosos investimentos em eventos de grande porte (sejam esportivos, turísticos, equipamentos urbanos ou outros), leva ao questionamento tanto dos projetos em si, e da maneira como foram idealizados, planejados e implementados, quanto daqueles que foram e são responsáveis por sua idealização, planejamento e implementação. Tal questionamento, conforme aponta, não se dirige apenas à “classe política”, mas também aos seus “auxiliares” técnicos de projetos, planejadores e outros

profissionais que se envolvem na preparação e realização dos projetos. Segundo analisa, “(...) não são apenas aqueles que tomam as decisões – os tais ‘políticos’ ou ‘governantes’ – que estão no limbo, mas também aqueles que, com sua expertise técnica, ajudam a elaborar e justificar esses projetos” (RANDOLPH, 2014, p.3).

Para Randolph (2014), o desafio de lidar e compreender uma nova realidade relativa ao planejamento insurgente está colocado não apenas para governantes e políticos, mas, da mesma maneira, para urbanistas e planejadores que, ao menos, são corresponsáveis pelos problemas que as recentes mobilizações tornaram mais visíveis. Dentro do atual contexto de um questionamento mais radical da relação entre Estado e sociedade, o autor pauta uma reflexão sobre os possíveis significados das insurgências e suas possibilidades em servirem como sinal para a necessidade de se repensar o planejamento. Partindo de um ensaio de Bey (1985), o autor coloca que a visão está plena de vida apenas no momento do levante, da insurreição; contudo, assim que “a revolução” triunfa e o Estado volta, o sonho e o ideal já foram traídos. Conforme o autor assinala:

(...) o próprio termo [insurreição], por sua vez, é usado para caracterizar revoluções fracassadas; movimentos que não alcançaram uma curva esperada, uma trajetória que tinha sido aprovada por consenso. Se História é tempo, como geralmente se imagina, o levantar (uprising) é um momento que salta para fora do tempo, que viola a “lei” da história. Se o Estado é História – como ele próprio reivindica –, a insurreição é o momento proibido. A História diz que a Revolução deve alcançar permanência ou ao menos duração; diferentemente, o levante, a insurreição é temporária. Neste sentido, um levante é como uma experiência de pico (peak experience); oposta à consciência e à experiência “ordinárias”. (...) não se pode ficar no topo do telhado para sempre –, mas as coisas mudaram, deslocamentos e integrações ocorreram – uma *diferença* foi realizada. (RANDOLPH, 2014, p. 4).

A atual situação histórica não é propícia para uma empreitada abrangente. Os levantes não podem acontecer a cada dia, por isso, nada além de um fútil martírio poderia ser atualmente o resultado de uma colisão frontal com o Estado das megacorporações, o império informacional, do espetáculo e da simulação. As armas do Estado estão todas voltadas contra aqueles que

se insurgem, cujo armamento, por sua vez, não conta com nenhum tipo de apoio. Não obstante, são as insurreições momentos de intensidade, capazes de realizar uma diferença, no bojo e após sua manifestação.

Em tempos neoliberais, tem se constituído uma exceção à regra as conjunturas políticas municipais onde haja suficiente vontade política para com a participação legítima da população nos assuntos da administração pública (nos quais se inclui o planejamento urbano). Assim como apontou Corrêa (1995), o Estado nunca demonstrou ser um agente neutro em relação a produção do espaço urbano. Embora isso possa ser considerado como verdade, não necessariamente, ou nem sempre, o Estado agirá em favor de iniciativas individualistas e excludentes, e pode, a depender da correlação de forças e conjunturas de poder, beneficiar projetos de alcance social e desenvolvimento socioespacial. De fato, como argumenta Souza (2017), é necessário abrir-se para a conjuntura e compreender o seu papel, as oportunidades e os riscos que ela oferece. Ainda que a estrutura, representada pelo Estado seja sempre e, em última instância, a expressão e garantidor de uma ordem heterônoma, “(...) um *governo* (uma conjuntura) pode vir a existir de tal maneira que, pela constelação de poder que o sustenta, que ele expressa, que o empurra para a frente, existe em contradição dialética com o aparelho de Estado, atritando com a essência institucional deste” (SOUZA, 2017, p. 419)

Deste modo, mecanismos participativos podem, a depender do tipo de desenho institucional, e muito a depender da conjuntura política e de poder territorial, permitir que avanços sejam obtidos, do ponto de vista da satisfação de demandas populares (ou pelo menos, possibilitar aprimoramentos político-pedagógicos, em relação à experiência participativa). Por outro lado, mesmo nestes casos, há sempre um risco permanente de cooptação estrutural, na qual as instituições participativas se tornam um apêndice, um braço do Estado capitalista. Contra este tipo de instrumentalização das interações socioestatais torna-se importante que as organizações populares - conforme buscamos defender neste trabalho - resguardem algum grau de autonomia relativa ao Estado, conformando um tipo de associativismo “emancipatório” capaz de confronta-lo quando necessário, e exercendo algum tipo de controle sobre suas instituições e ações. Considerando o atual planejamento urbano brasileiro enquanto um campo profissional de atuação permeado por relações de poder majoritariamente heterônomas, mas que permite progressos institucionais, além de que empreende, em dadas ocasiões, práticas autonomistas realizadas pelos ativismos e movimentos sociais, Souza (2017), propõe o seguinte quadro:

Quadro 01: abordagens de planejamento urbano no Brasil atual

Planejamento tipicamente conservador	Planejamento “crítico” promovido pelo Estado (Reforma Urbana e equivalentes)	Planejamento crítico promovido pelos movimentos sociais (Planejamento Insurgente)
<ul style="list-style-type: none"> • Zoneamento de uso do solo de espírito funcionalista. • Operações interligadas e seus equivalentes e similares em outros países. 	<ul style="list-style-type: none"> • IPTU progressivo no tempo. • Zoneamento de prioridades. • Instrumentos de regularização fundiária. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento uma ocupação de sem-teto: levantamento do quadro fundiário e/ou ambiental do município. • Planejamento da organização espacial interna de uma ocupação sem-teto com a ajuda de mapas e plantas. • Planejamento da logística de abastecimento de uma ocupação sem-teto.

Fonte: adaptado de Souza (2017, p. 445).

De acordo com Souza (2017), as diferenças de prerrogativas e possibilidades jurídico-políticas e econômicas entre o aparelho de Estado e as organizações de movimentos sociais não são suficientes para se desqualificar ou se subestimar as práticas de certas organizações sociais enquanto práticas de elaboração de estratégias e táticas espaciais. Tampouco são suficientes para negar-lhes o reconhecimento de que também planejam suas intervenções na cidade ou no campo, visando à territorialização de

espaços, considerando, inclusive, os levantamentos e os planos elaborados pelo Estado, seja para criticá-los, seja para levar em conta certas informações. Muitas vezes, órgãos de planejamento urbano podem revelar menos sofisticação para lidar com a legislação urbanística e certas intervenções espaciais relevantes que determinadas organizações de movimentos sociais. Neste sentido, em relação às práticas espaciais insurgentes no planejamento urbano

(...) exemplo muito interessante, por sua sofisticação, foi a experiência de elaboração do Plano Comunitário do Campeche, em Florianópolis. Relatada com detalhes em um belo livro (TIRELLI *et al.*, 2007), a luta dos moradores da planície do Campeche, em aliança com pescadores, surfistas e outros grupos, exemplifica o quanto a sociedade civil é capaz, não poucas vezes, de preparar alternativas de planejamento não só mais adequadas mas também intelectualmente mais refinadas que as propostas (ou, geralmente, imposições) oriundas do aparelho de Estado. Não obstante o fato de se tratar de uma luta animada, sobretudo, por moradores de classe média (e, nesse sentido, com facilidades de vários tipos que não podem ser esperadas da mesma maneira quando se está diante de resistências protagonizadas exclusivamente pelos pobres), o que parece ser a tônica não é, de modo algum, a defesa de “privilégios”, e sim a capacidade de articular, sem manipulações oportunistas, diferentes agendas (da proteção ambiental à sobrevivência da pesca artesanal) e distintos atores em torno de uma causa comum. (SOUZA, 2017, p. 443).

O conceito de planejamento insurgente é um conceito em construção. Ele guarda relações essenciais com conceitos geográficos, tais como: práticas espaciais, território e territorialidade. Estes conceitos põem em relevo as relações de poder intrincadas nos processos de produção do espaço nas cidades. Ele também prescinde o conhecimento dos mecanismos institucionais pelos quais se dá a participação nas políticas públicas de planejamento urbano, enquanto canais de interação entre o Estado e a sociedade civil, remetendo a importância de serem conhecidas as possibilidades e limites de cada experiência participativa. Os casos de insurgências no planejamento urbano de Florianópolis e de Montreal, em relação às experiências do Campeche e de Pointe Saint-Charles, nos

possibilita contribuirmos com a construção do conceito de planejamento insurgente. Nos próximos itens, delineamos as condições da participação no planejamento urbano das duas cidades em uma breve perspectiva histórica, e bem como, descrevemos a forma como ocorreram os processos conflituos, que levaram a constituição de práticas auto-organizadas de planejamento urbano nas cidades de Florianópolis e de Montreal.

CAPÍTULO II. PLANEJAMENTO URBANO E PRÁTICAS INSURGENTES EM FLORIANÓPOLIS: O CASO DO CAMPECHE

Capital do estado de Santa Catarina, ao sul do Brasil, Florianópolis é uma cidade bastante conhecida, nacional e internacionalmente, por suas praias e natureza exuberante, que atraem visitantes e turistas de todo o mundo. Além das funções públicas e administrativas da capital, a cidade tem no setor terciário, em atividades ligadas ao turismo, ao setor tecnológico, e também ao setor da construção civil, uma parte significativa de seu produto interno, atividades estas que, em que pese sua significância econômica, geram grandes impactos em toda a trama urbana, no meio ambiente e ecossistemas locais.

Florianópolis, sobretudo, a partir dos anos 1990, passou a ser procurada não somente por turistas, mas também por novos moradores. Em boa parte, estes novos moradores são atraídos pela divulgação da ideia de “qualidade de vida”, associada a imagem da cidade, ideia, aparentemente, confirmada por índices estatísticos¹⁷. Contudo, o crescimento urbano local tem sido desacompanhado na mesma medida, de políticas públicas e investimentos em infraestrutura, o que tem ocasionado a reprodução de uma série de problemas urbanos e ambientais, que contrariam cotidianamente a quantificação dos índices, e contestam a imagem positivada que é divulgada na mídia sobre Florianópolis.

A cidade cresceu de modo acelerado nas últimas décadas, e o Campeche acompanhou este crescimento. De acordo com o último censo demográfico (IBGE, 2010), o município de Florianópolis possui uma população de 421,2 mil habitantes¹⁸, sendo a maior parte concentrada no Distrito-Sede, com 248,5 mil habitantes. Entre 1991 e 2010, Florianópolis

¹⁷ Com Índice de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM) de 0,847 em 2010, Florianópolis foi classificada com o terceiro maior índice em relação aos municípios brasileiros, e primeiro entre as capitais. Em 2017, a consultoria Macroplan classificou Florianópolis em segundo lugar entre as capitais brasileiras relação ao IDHM (0,686), perdendo apenas para Curitiba (0,696). Fontes: PNUD. Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>>; Revista Exame, 22/04/2017. As melhores e as piores capitais do Brasil para se viver. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-melhores-e-piores-capitais-para-se-viver-no-brasil/>>. Acesso em: 19/05/2018.

¹⁸ População estimada em 2017 de 485,8 mil habitantes. Fonte: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/florianopolis/panorama>>. Acesso em: 02/01/2018.

viu sua população urbana aumentar de 93,98% para 96,21%¹⁹. Em meio ao processo intenso de urbanização, o Campeche passou a configurar como uma das principais opções para a moradia na cidade. Em relação ao município de Florianópolis, que entre 1991 e 2010 apresentou uma taxa média de crescimento populacional de 2,51% ao ano, o distrito do Campeche teve um aumento significativo de sua população (passando de 7.514 para 30.028 habitantes), com incremento populacional anual de 6,92% no mesmo período, índice significativamente maior do que o relativo ao município²⁰ (IBGE, 1991; 2000; 2010).

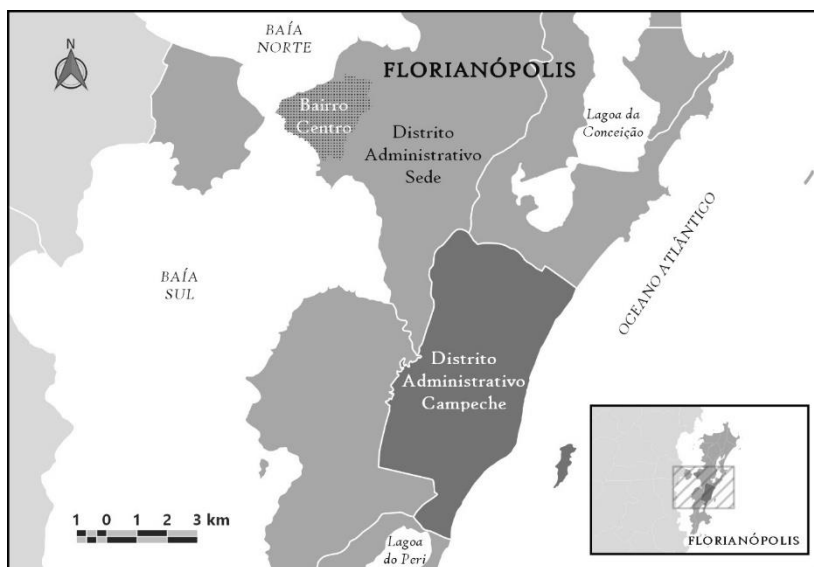
O território municipal de 436,5 Km², divide-se em uma parte insular - a Ilha de Santa Catarina (com área de 424,4 Km²) e uma parte continental, e é composto por doze distritos administrativos: Distrito-Sede (Ilha e Continente), Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses do Rio Vermelho, São João do Rio Vermelho, Ratoes, Santo Antônio de Lisboa, Lagoa da Conceição, Barra da Lagoa, Ribeirão da Ilha, Pântano do Sul e Campeche. Na figura 01 abaixo, a localização do Campeche em relação ao município e ao centro da cidade.

¹⁹ Fonte: PNUD, Ipea e FJP. Dados disponíveis em:

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/florianopolis_sc>. Acesso em: 12/03/2018.

²⁰ Cálculo realizado pelo autor com base em dados dos censos do IBGE de 1991, 2000 e 2010. A fórmula utilizada para fins de cálculo de taxa média de crescimento populacional foi a equação exponencial $P = P_0 \cdot e^{k \cdot t}$.

Figura 01: localização do Campeche no município de Florianópolis-SC



Fonte: elaborado por André Oliveira, 2017.

Localizado a sudeste da porção insular do município de Florianópolis, o Campeche (distrito) delimita-se em uma área de 34,86 Km², coberta de paisagens naturais como morros, lagoas, dunas, restingas e uma extensa faixa litorânea, que se manteve bastante preservada (do ponto de vista ecológico), até o final dos anos 1980, quando o crescimento urbano na região ainda era bastante tímido. Este crescimento urbano passa a se intensificar a partir do final dos anos 1990, motivado pela abertura de frentes, loteamentos e a construção de novos empreendimentos imobiliários que passam a despontar no Campeche, especialmente em sua encosta marítima. Diferentes fatores corroboram para que se compreenda esta dinâmica de expansão urbana relativamente recente no Campeche, dentre os quais podemos destacar: a) a opção para moradia pela oferta de terras e imóveis na década de 1980 a preços modestos, embora o bairro ser próximo ao centro, onde as terras e imóveis eram mais caros; b) as modificações no zoneamento que transformaram antigas áreas de uso rural em áreas urbanas, no Plano Diretor dos Balneários de 1985 (TIRELLI *et al.*, 2007); c) a escolha do direcionamento de investimentos em infraestrutura para o sul da Ilha, em contraposição ao norte, sobretudo durante e a partir da década de 1990, e que consolidariam algumas

das propostas do planejamento de décadas anteriores, como a Via expressa Sul e o Túnel (SUGAI, 2014); d) o desenvolvimento do turismo, sobretudo, a partir dos anos 1990, e que atraiu também novos moradores para o sul da Ilha; e) o aumento expressivo da oferta imobiliária em toda a cidade, sobretudo a partir dos anos 2000, considerando-se também o crescimento urbano da área conurbada de Florianópolis²¹ (CAMPOS, 2012).

Este crescimento populacional e urbano se revela no Campeche em mudanças na paisagem local. De modo semelhante a outras áreas costeiras de Florianópolis, estas mudanças se caracterizam pela proliferação de um tipo de construção específico, o condomínio fechado. Conformando um mercado restrito às classes de renda média alta e mais elevadas, os condomínios fechados passaram a ser multiplicados no Campeche, a partir do final dos anos 1990, fato que intensifica a valorização e a especulação fundiária e imobiliária local²². Os impactos territoriais decorrentes da escolha e privilegiamento da administração pública para com este tipo construtivo específico têm sido bastante significativos. Isto, não somente devido às consequências ambientais da degradação do sítio natural na localidade, mas também do ponto de vista cultural. Se o Campeche, no final dos anos 1980, era ainda uma área urbana pouco consolidada, na qual a moradia unifamiliar predominante era combinada aos antigos usos rurais e a um estilo de vida destacado pela proximidade com o mar (incluindo práticas como a pesca artesanal, e o surfe) (TIRELLI *et al.*, 2007), recentemente, o bairro revela uma série de mudanças neste modo de vida, associadas, sobretudo, a

²¹ A área conurbada de Florianópolis é composta pelos municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu, conforma o núcleo urbano da Região Metropolitana de Florianópolis, composta por mais cinco municípios: Santo Amaro da Imperatriz, Governador Celso Ramos, Antônio Carlos, Águas Mornas e São Pedro de Alcântara. Em 2015, o total estimado de sua população é de 1.131.981 habitantes (Estimativa do IBGE, 2015). É importante destacar que a Região Metropolitana de Florianópolis apresentou a maior (3,21%), e a segunda maior (2,14%) taxa de crescimento populacional anual médio, nos intervalos de 1991-2000, e 2001-2010, respectivamente, entre todas as demais regiões metropolitanas brasileiras, e ficando à frente de grandes centros como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Salvador (IBGE, 2010).

²² A valorização fundiária e imobiliária em Florianópolis também pode ser associada a um índice elevado de espaços de natureza protegida em Florianópolis. De acordo com Ferretti (2013), em 2010, considerando as Áreas de Preservação Permanente (APP's) e Unidades de Conservação (UC's), estas áreas somavam 29,5 % (127,3 km²) do território municipal.

intensificação da atividade turística e comercial na região, e à chegada de novos moradores atraídos pela oferta imobiliária.

Figura 02: expansão urbana na área de encosta e contrastes no uso do solo no Campeche



Fonte: imagem superior e inferior à esquerda disponíveis no site: <<http://cdeviasul.com.br/o-novo-campeche/>>. Acesso em: 11/12/2018.
Imagem inferior à direita: AMARANTE, 2014.

As aceleradas transformações urbanas no Campeche conduziriam a um processo de privatização de áreas de orla. Nesta ocupação, diversos são os empreendimentos com algum tipo de irregularidade do ponto de vista ambiental, ocorrendo sobre a restinga e as dunas. Estes condomínios se estendem desde o Morro das Pedras (expansão que teve início ainda nos anos 1980, com a construção do Morro das Pedras Clube Hotel), até a região hoje conhecida como o “Novo Campeche”, uma das localidades do bairro onde o processo de construção de condomínios fechados tem ocorrido com grande

intensidade. Este tipo de desenvolvimento urbano, e que se tornou o modelo característico do mercado imobiliário brasileiro (CALDEIRA, 2000), tem se tornado comum na paisagem litorânea de Florianópolis, e, possivelmente, no caso do Campeche, só não foi mais predatório, em razão da resistência popular local, que tem origens nos anos 1970. Neste sentido, é possível argumentar que, nos últimos vinte anos, a correlação de forças políticas na escala local foi bastante favorável ao capital imobiliário privado. A prefeitura de Florianópolis, via alterações de zoneamento e a concessão de licenças, tem contribuído para a perpetuação deste modelo, ainda que uma infraestrutura adequada (de redes de coleta de esgoto, e redes de mobilidade urbana, por exemplo), não pareça ser prioridade da administração municipal, desde então.

A resistência popular local é, em certa medida, responsável por evitar que este processo não seja ainda mais predatório no Campeche. Este movimento de resistência se fortaleceu frente a um plano que começou a ser elaborado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, no final da década de 1980. As organizações populares do Campeche entram em conflito com a prefeitura, na ocasião em que o IPUF passa a elaborar, em 1989, o Plano de Desenvolvimento do Campeche (PDC). O conflito entre moradores e a prefeitura, envolvendo diferenciadas perspectivas de desenvolvimento urbano para a localidade, contudo, não se esgotaria com a participação institucional, ancorada no Estatuto da Cidade, e se estendeu ao longo de grande parte do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, iniciado em 2006, e, após um longo e conturbado processo, aprovado em dezembro de 2014, na Câmara de Vereadores de Florianópolis.

Nesta tese, aborda-se o conflito que envolveu moradores organizados do Campeche e a prefeitura de Florianópolis, nas discussões ligadas ao PDC e ao PDP de Florianópolis. Neste sentido, busca-se compreender de que maneira as práticas insurgentes de planejamento locais foram capazes de modificar os rumos de processos ligados ao planejamento oficial, em relação a propostas da prefeitura para o Campeche. Em que medida estas práticas foram capazes de obter respostas a antigas demandas sociais, como é o caso da área do PACUCA, requerida a muitos anos por grupos locais como espaço público de uso comunitário? Quem são os atores, quais as táticas utilizadas, e quais os principais pontos de conflito entre um planejamento insurgente no Campeche, e o planejamento urbano institucional em Florianópolis?

As respostas às questões levantadas apontam para possibilidades e limites em relação a participação em planos diretores municipais, no Brasil.

Não é o caso específico de Florianópolis, mas o plano diretor enquanto instrumento de regulação urbanística tem encontrado extensas dificuldades para que se faça cumprir, de acordo com o que estipula a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, a função social da propriedade e da cidade, e, bem como, a gestão democrática da cidade. Para Maricato (2014), o “nó da terra”, referente a força do capital e da propriedade privada em relação ao uso e ocupação do solo urbano, impõe muitos limites à reversão desta lógica, um papel que a lei do plano diretor, por si só, não demonstra ser capaz de alterar, somente pela através dos mecanismos de participação, como os vigentes atualmente no Brasil. A participação institucional é importante, mas ela somente se torna efetiva, quando outros elementos, como uma tradição participativa inscrita no território, e a vontade política dentro de uma conjuntura favorável, são mobilizados, para garantir a aplicação dos princípios da função social da propriedade e da cidade, nos quais, os valores-de-uso coletivos devem ser prioritários, em relação aos valores-de-troca ligados ao solo urbano.

II.1. Breve resgate do planejamento urbano em Florianópolis

O desenvolvimento dos próximos itens tem como objetivo a elaboração de uma breve revisão sobre os principais momentos ligados a trajetória da democratização das práticas de planejamento urbano em Florianópolis. Neste sentido, ver-se-á que a participação no planejamento urbano da cidade, embora tenha sido institucionalizada somente a partir do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, em 2006, o termo “participação” já aparece em documentos institucionais do IPUF, em décadas anteriores, como será visto. Em Florianópolis, uma importante parcela do associativismo civil na cidade se mostrou em consonância com o processo de redemocratização nacional na metade dos anos 1980, havendo, neste momento, um aumento expressivo do número de associações de moradores, que tinham em vista melhorar, contestar, propor e alterar as condições urbanas da cidade, a luta por participação e ampliação da cidadania (LÜCHMANN e SCHERER-WARREN, 2006). Apenas para nos determos a alguns dos movimentos mais importantes neste sentido, citamos o surgimento da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), e do Fórum do Maciço do Morro da Cruz, ambos em 1987. Também fez parte deste momento de proliferação de associações na cidade, o movimento ambientalista, nos anos 1980-1990, a realização de fóruns e conferências da cidade entre 2001 e 2006, além do próprio movimento ligado

ao Plano Diretor do Campeche, o qual veremos com detalhes mais adiante. Em confluência com o processo que ocorre na escala federal (em referência às pressões dentro e fora dos parlamentos, exercida pelo FNUR), em Florianópolis, a participação no planejamento urbano aparece antes como exigência da sociedade civil, do que como formalidade jurídica-institucional.

Ao se observar o percurso do planejamento urbano em Florianópolis, a partir da trajetória dos planos diretores elaborados para a cidade em diferentes décadas, é possível destacar que eles compuseram e confirmaram as mudanças de paradigma associadas ao planejamento urbano, ao longo do tempo. Com isto, nos referimos à mudança em relação aos referenciais fortes que guiaram a atividade planejadora, e a forte centralização do poder do Estado no âmbito decisional sobre as ações de ordenamento espacial, características de um período tecnocrático de concepção de governo aliado ao planejamento, que imperou no Brasil até a redemocratização nos anos 1980, para a emergência de um contexto de ausência de um referencial forte (como foi o urbanismo progressista), e, conseqüente centralização “fraca” do Estado, não somente pela introdução de atores da sociedade civil nos processos discursivos, como pela maior influência dos setores privados, sobre a agência do planejamento urbano municipal, de maneira geral.

Afim de realizarmos uma sistemática de abordagem relacional entre Florianópolis e Montreal, estabelecemos uma divisão em três períodos, que podem ser sintetizados da seguinte forma: 1) um período tecnocrático, guiado pelas referências da Carta de Atenas, entre 1950-70; 2) um período redistributivo, em que há algumas experiências institucionais de participação, mas enquanto ela ainda aparece mais como reivindicação da sociedade civil, entre os anos 1980-90; 3) um momento de consolidação institucional da participação, a partir dos anos 2000. Em relação ao planejamento urbano em Florianópolis, isto se traduz por: 1) um primeiro momento “tecnocrático”: o planejamento em correspondência com o paradigma modernista, entre as décadas de 1950-1970; 2) um segundo momento: as primeiras iniciativas de participação no planejamento urbano, entre as décadas de 1980-1990; e 3) um terceiro momento: o quadro atual da participação no planejamento urbano.

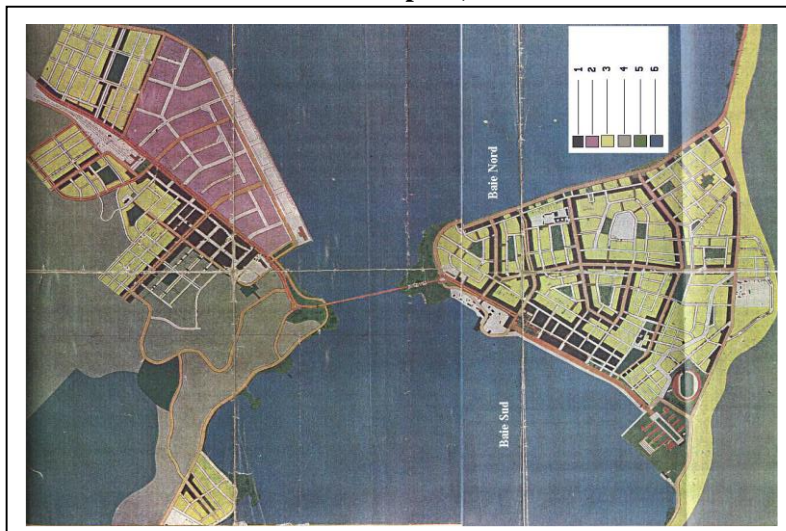
II.1.1. O planejamento entre as décadas de 1950-1970

O primeiro plano diretor de Florianópolis, elaborado entre 1952-1955 (Lei 246 de 1955), elaborado durante a gestão municipal do prefeito nomeado Paulo de Tarso (1951-1954) e aprovado na gestão do prefeito eleito Osmar

Cunha (1954-1959), era restrito às áreas que hoje são o centro da cidade e uma porção do continente. De acordo com Pereira (1999), neste plano, fica claro a forte iniciativa do Estado na busca de promover o desenvolvimento econômico a partir do delineamento de eixos de expansão e áreas (zonas) funcionais, que deveriam, na perspectiva dos planejadores, recuperar a vocação portuária da cidade, em crise naquela época. O Plano Diretor de 1955 foi idealizado por Edvaldo Pereira Paiva, que coordenava uma equipe composta por mais dois arquitetos e urbanistas, Demétrio Ribeiro e Edgard Graeff. Esta equipe técnica preparava na ocasião um plano para a cidade de Porto Alegre, e já havia também preparado planos para outras cidades do Rio Grande do Sul. O Plano Diretor de 1955 para Florianópolis guardava uma grande concordância com os preceitos da Carta de Atenas, de modo que, uma das principais tarefas que cabia aos planejadores, era a escolha das localizações mais adequadas na cidade para cada função na cidade: habitar, trabalhar, recrear-se e circular.

Conforme Pereira (1999), o principal instrumento de ordenamento territorial no plano de 1955 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. Neste plano, após a equipe técnica ter traçado um diagnóstico negativo sobre cidade: considerando-a atrasada economicamente, pré-industrializada, sem identidade e com um sistema viário obsoleto, esta equipe prescreve a instalação de um porto na área continental, que funcionaria como um elemento indutor do desenvolvimento econômico da cidade. A instalação de uma zona comercial e residencial ao lado da zona portuária deveria formar um conjunto que exerceria atração sobre o centro tradicional localizado na parte insular, que deveria seguir a sua função comercial, residencial e administrativa.

Figura 03: concordância com o paradigma modernista. Plano Diretor de Florianópolis, 1955



Fonte: PAIVA, RIBEIRO e GRAEFF, 1955 apud PEREIRA, 1999.

Segundo Jéssica Souza (2010), a escolha pelos arquitetos, da atividade portuária como motor do desenvolvimento, associava-se ao fato de que a economia local de Florianópolis (à época, ligada essencialmente ao comércio marítimo de pequeno e médio porte), encontrava-se em decadência. O porto deveria fazer conexão com uma estação ferroviária e duas estações rodoviárias, que se localizariam uma no continente e uma na península insular. Esta escolha se mostrava condizente com a ascensão do modelo econômico desenvolvimentista no país, o qual deu grande ênfase a indústria automobilística, e a integração nacional por intermédio de rodovias. Nos anos 1950-60, o planejador era uma figura central de um planejamento de referencial único, ancorado no pensamento modernista.

A área que corresponde à planície do Campeche, neste período, mesmo relativamente próxima do centro dinâmico da cidade, ainda não compunha uma preocupação evidente dos planejadores urbanistas no Plano de 1955, cuja área de regulamentação se restringia ao centro continental e insular. Isto, mesmo tendo em conta que a região da planície contava, desde os anos 1920, com infraestrutura para pousos e decolagens de aeronaves, ampliada no decorrer dos anos (em 1955, é instalado um terminal de

passageiros, sob administração do Departamento de Aviação Civil). Na década de 1970, contudo, isso se modifica, e o Campeche passa a constar como área estratégica do planejamento integrado, conforme será visto mais adiante, em relação ao plano diretor aprovado em 1976. Mais tarde, a urbanização receberia um impulso definitivo, a partir da aprovação do Plano Diretor dos Balneários em 1985, e com o desenvolvimento turístico e imobiliário, a partir da década de 1990.

De acordo com Souza (2006), a virada dos anos 1960-70 demarcou um momento em que o planejamento “físico e territorial clássico” (um planejamento de organização espacial, preocupado essencialmente com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo) passava a ser introjetado pelo viés “sistêmico” ou “integrado” (o qual, no mesmo ambiente de planejamento regulatório, partia do pressuposto de que a realidade é estruturada sobre a forma de múltiplos sistemas). Segundo Rizzo (1993), referindo-se à Florianópolis deste período, a concepção de “sistemas urbanos” aparecia, naquele momento, como uma chave para o estudo das cidades, cujas vocações eram definidas pelo Estado²³. A liberação de recursos para o financiamento dos planos era subordinada a adequação às normas, pelos municípios, às regras estabelecidas pelo Governo Federal, e neste sentido, era dado papel de especial relevo às regiões metropolitanas, como polos de desenvolvimento. O planejamento sistêmico, de acordo com Rizzo (1993), colocava as regiões metropolitanas como os centros de irradiação da modernização, considerada “(...) necessária às transformações estruturais da sociedade brasileira sobre as quais se assentam todo o processo de desenvolvimento²⁴” (p. 54).

Para Sugai (2015), o contexto do desenvolvimentismo evidenciava-se não apenas no poderio político-militar, mas também no crescente poder de uma burguesia industrial no país, vinculada a setores mais influentes da

²³ Segundo aponta, a assimilação da concepção de planejamento integrado pelos órgãos municipais, estaduais e meios acadêmicos, deu-se com bastante rapidez. No meio acadêmico, foram criados três cursos de Planejamento Regional e Urbano (UFRJ, UnB e UFPE) no início da década de 70. Também neste período, criou-se a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), com a tarefa especial de orientar e acompanhar a implantação das regiões metropolitanas e estabelecer diretrizes para a utilização dos fundos federais destinados ao desenvolvimento urbano (RIZZO, 1993, p. 58)

²⁴ SERFHAU, Planejamento Metropolitano. Anais do II curso de Planejamento Urbano & Local- Brasília, Ministério do Interior, 1972, p. 206 apud RIZZO, 1993, p. 54.

tecnocracia estatal. O “milagre econômico” entre 1969 e 1973, representou a consolidação da expansão capitalista que já vinha ocorrendo anteriormente ao golpe militar. A expansão urbana não somente tinha a função de promover a integração territorial almejada pelos militares no poder (vinculada à soberania nacional), mas funcionaria como uma forma de absorver o grande volume de capital acumulado naquele período, proveniente, em grande parte da entrada maciça de capitais estrangeiros, na forma de empréstimos e dívidas. O Estado teve um papel fundamental neste processo, não apenas diretamente, através de subvenções, de incentivos e de remoções de entraves à entrada do capital internacional (na ampliação de setores básicos como a siderurgia, petróleo, petroquímica, e mineração), mas também, na ampliação e modernização da infraestrutura necessária à expansão das grandes empresas ligadas a estes setores, sendo a Transamazônica, a ponte Rio-Niterói e a BR-101 alguns exemplos. A descentralização industrial (principalmente de São Paulo), e a diversificação produtiva eram metas de governo, que impulsionavam a expansão territorial com a criação de novas regiões metropolitanas, propósito pelo qual uma grande quantidade de planos de caráter sistêmico acaba sendo elaborada para as principais aglomerações urbanas do país. A expansão da economia no modelo proposto, em contrapartida, iria intensificar a segregação socioespacial e os problemas urbanos no país (SUGAI, 2015).

É diante deste contexto, que um segundo plano diretor é elaborado para Florianópolis. O Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF), que teve sua elaboração entre 1969 e 1971, seria aprovado cinco anos mais tarde durante a gestão de Espiridião Amim (1975-1978) enquanto prefeito nomeado pelo governo estadual, durante o período do regime militar. Neste plano, a planície do Campeche (uma área ainda de características predominantemente rurais à época, e que permaneceria como tal até meados dos anos 1990) aparece, pela primeira vez, claramente identificada como proposta de centralidade para qual o Estado visava destinar investimentos em infraestruturas urbanas; devido a este fator, este plano é importante para nosso objeto de estudo. Deste modo, no contexto do planejamento integrado da região metropolitana de Florianópolis²⁵, a indução de dois eixos de desenvolvimento: um em direção ao continente, e o outro em direção a extensa área de 55km², correspondente a planície do Campeche, era considerada uma estratégia elementar no

²⁵ A Região Metropolitana de Florianópolis seria instituída pela lei complementar estadual n° 162 de 1998 e, posteriormente extinta pela lei complementar estadual n° 381 de 2007, sendo reinstituída pela lei complementar estadual n° 495 de 2010.

planejamento do aglomerado urbano de Florianópolis²⁶, conforme se observa na Figura 04 a seguir:

²⁶ De acordo com Sugai (2015), o PDAMF delineava, basicamente, dois grandes eixos de expansão urbana. O primeiro deles, na área ao longo da BR-101, no trecho dos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, onde se previa a implementação de um setor militar, um setor universitário estadual (UDESC), além de um setor industrial e pesqueiro. O segundo, seria o principal eixo de expansão: a vasta área plana de 55Km², localizada à Sudeste da Ilha, chamada de “Setor Oceânico Turístico”, distante cerca de vinte quilômetros do centro tradicional, a planície do Campeche. O PDAMF apresentava como proposta uma rede de vias no continente e na área central da península, além de um complexo de rodovias que contornavam a orla oceânica e as duas baías da Ilha, buscando promover o acesso aos balneários e aos locais considerados de interesse turístico. O sistema viário proposto absorvia antigas estradas existentes e implantava também novas conexões rodoviárias.

(CEAU), que havia sido recentemente instituído pela prefeitura, em 1966²⁷. Segundo o autor:

(...) a grande elipse corresponde à zona industrial no PDAMF; à direita da grande elipse, o centro tradicional da cidade e o traçado do novo ponto, longe da cidade tradicional. Entre estas diversas zonas, a equipe previu grandes eixos viários de circulação. A escolha dos técnicos de um espaço para considerar a expansão da cidade distante do centro histórico de Florianópolis, mostra a visão deles de planejamento urbano. A nova cidade projetada não era somente diferente da cidade existente mas também situada em uma outra localização, o que negava toda a história anterior (PEREIRA, 1999, p. 285).

A equipe de planejadores vinculada à administração municipal passa a elaborar um plano diretor que abrangia Florianópolis e mais vinte municípios vizinhos²⁸. O Plano Integrado objetivava concentrar esforços e recursos do Estado, com a proposta de transformar Florianópolis e sua área

²⁷ Este Conselho teve inicialmente, entre suas atribuições, a função de verificar a aplicação e emitir pareceres sobre reformulações no antigo Plano Diretor de 1955, o qual, vinha sendo considerado obsoleto, havendo passado por diversas alterações na Câmara de Vereadores. O Conselho era coordenado por um coronel do exército, o arquiteto e urbanista Luiz Felipe da Gama Lôbo d'Eça, sendo composto por mais três integrantes. A liberação de recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH) dependia da ação de planejamento a nível local, sendo que a aprovação dos planos locais era feita pelo órgão central de planejamento, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O CEAU passa a se organizar para captar os recursos do governo federal para financiar o plano, mas vendo-se diante da necessidade de se adaptar às normas federais, é proposta a criação do Escritório Catarinense de Planejamento Integrado (ESPLAN). Porém, diante do fato de Florianópolis ainda não ser considerada uma região metropolitana, em virtude principalmente de sua baixa população, a equipe técnica não consegue o financiamento da federação, e devido a esse motivo, a prefeitura acaba financiando o projeto de planejamento de toda a região. A figura 04 mostra as grandes linhas do plano urbano escolhidas pela equipe de planejamento do ESPLAN.

²⁸ Municípios da região metropolitana proposta: Florianópolis, São José, Palhoça, Biguaçu, Governador Celso Ramos, Antônio Carlos, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, Garopaba, Paulo Lopes, José Bonifácio, Anitápolis, Rancho Queimado, Angelina, Major Gercino, Tijucas, Canelinha, São João Batista, Nova Trento, Leoberto Leal e Alfredo Vagner (RIZZO, 2005).

de entorno num polo de desenvolvimento. Este projeto visava redirecionar a atração exercida por grandes centros como São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, mais fortemente conectados entre si e com outras microrregiões industriais catarinenses, do que com a capital do estado catarinense²⁹. A integração com o planalto, com a criação de um subpolo na região de Lages também era almejada, muito embora, esta conexão somente viesse a ocorrer entre as décadas de 1980-90 com a construção (parcelada) da atual BR-282³⁰.

Paralelamente ao PDAMF, os técnicos do ESPLAN elaboravam uma proposta específica, o “Plano Urbano”, que priorizava a integração rodoviária de Florianópolis dentro da área conurbada. Em relação ao Plano Urbano, este propunha um sistema hierarquizado de vias urbanas em Florianópolis, no qual a via expressa seria integrada a uma rede de vias de tráfego rápido. Estas vias de trânsito rápido estariam integradas ao um conjunto de vias setoriais, ligadas às vias locais, nas áreas residenciais. De acordo com Pereira (2010; 2012), este sistema hierárquico de rodovias confirma a orientação modernista do plano, que teve como referências, o Livro *Les Trois Étrbalissements*

²⁹ A forte intervenção do Estado na década: no âmbito do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND – 1974-1975) são criadas na década de 1970 nove regiões metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Salvador e Belém. O II PND (1975/1979), mantendo as nove regiões metropolitanas, objetivando suas implantações, propõe ainda: a desconcentração intraregional do “sistema urbano” dominante na região sudeste buscando conter o crescimento excessivo das grandes aglomerações como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A estratégia consistia em investir nas cidades médias com possibilidades de serem “polos irradiadores” de desenvolvimento regional e, explicitamente para os estados do Sul, propunha “a ordenação do processo de desenvolvimento do sistema urbano da região sul, mediante expansão ordenada das metrópoles regionais e o fortalecimento dos núcleos urbanos de médio porte” (RIZZO, 1993, p.56).

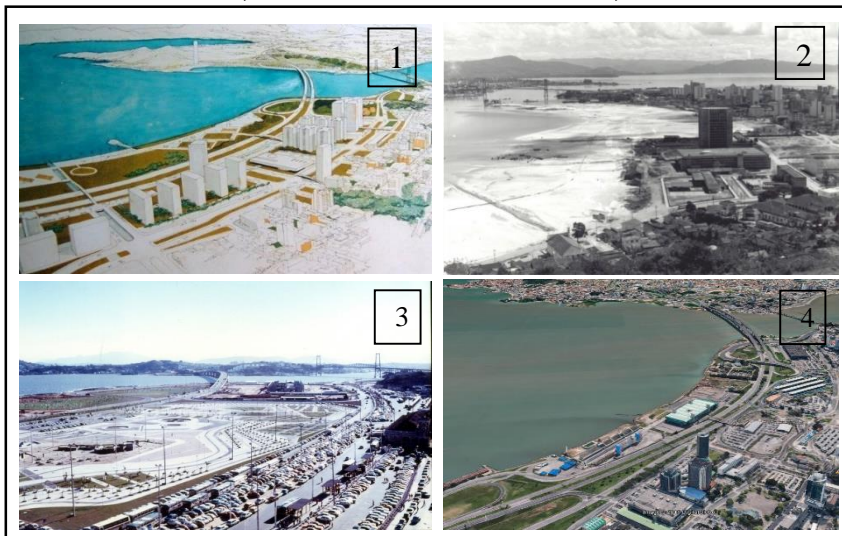
³⁰ Florianópolis, apesar de não possuir um parque industrial consolidado, como outras regiões do Estado de Santa Catarina (Joinville, Blumenau, Criciúma, entre outras), modificava a sua característica de pequena cidade, no final dos anos 1960, com a instalação de estruturas como a UFSC (1960) e a Eletrosul (1968). Segundo Lima (2007), das estradas então utilizadas no final da década de 1960, com exceção do acesso ao aeroporto (ao sul) e do acesso ao Morro da Lagoa (a leste), ambas pavimentadas com paralelepípedos, todas as demais vias de acesso às áreas litorâneas a norte, leste e sul não possuíam pavimentação, constituindo estradas estreitas e sinuosas. O sistema viário, portanto, estava entre as intervenções mais importantes a serem realizadas.

Humains (Le Corbusier, 1ª ed. 1959), e o um conjunto de prerrogativas da Carta de Atenas.

O Plano Urbano dava grande prioridade a criação de um Centro Metropolitano, que se situaria na área urbana central da Ilha, atual aterro da baía sul. Para o que seria o Centro Metropolitano, previa-se uma série de intervenções que, deslocando o centro tradicional, deveriam consolidar o novo centro administrativo, institucional e financeiro da área conurbada, o que incluía a construção de um grande aterro para dar suporte às diversas conexões viárias, aos terminais rodoviários estadual e municipal, ao Centro Cívico, ao Túnel do Morro do Penhasco e aos prédios do Legislativo, Judiciário e Executivo (SUGAI, 2015, p. 99). O eixo viário era definido pela Via Expressa Sul, que iniciava-se no entroncamento com a BR-101, passava pelo trecho continental e pela nova ponte, chegando ao Centro Metropolitano. Prosseguindo, a via expressa atravessava o túnel sob o Morro do Penhasco, passando pelo bairro Saco dos Limões, dirigindo-se para a costa Sudeste da Ilha.

Na figura 05 abaixo, a imagem superior à esquerda (imagem 1), correspondente à proposta do ESPLAN para o Centro Metropolitano, é possível verificar a concordância do planejamento com o paradigma modernista, caracterizado, sobretudo, pelo zoneamento funcional de inspiração na Carta de Atenas. As demais imagens demonstram os diferentes estágios de evolução da área do aterro da Baía Sul, uma das obras significativas previstas pelo PDAMF, e que exerce grande influência na urbanização do sul da Ilha de Florianópolis.

Figura 05: proposta do ESPLAN para o Centro Metropolitano, e o aterro da Baía Sul, em distintos momentos: obras, anos 1980 e atual



Fonte: Imagem 1- ESPLAN, s. d., disponível em:

<<https://bicicletadafloripa.wordpress.com/page/5/>>; Imagem 2 – site PET engenharia civil da UFSC, disponível em:

<<http://pet.ecv.ufsc.br/2016/11/aterro-da-baia-sul-a-separacao-entre-o-mar-e-o-centro-da-capital-catarinense/>>, Imagem 3 - Notícias do Dia online, disponível em: <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/prefeitura-da-capital-quer-revitalizar-o-projeto-de-burle-marx-para-o-aterro-da-baia-sul>>; e Imagem 4 – capturada do Google Earth - acesso em 17/03/2017.

O PDAMF não seria aprovado de acordo com a proposta dos técnicos do ESPLAN. A proposta elaborada entre 1969 e 1971 é aprovada somente parcialmente, em 1976, e embora tivesse um caráter de plano regional (sistêmico e integrado), o plano aprovado iria cobrir uma área de abrangência que se limitava as penínsulas do centro da cidade e da área continental (ver figura 06). De acordo com Souza (2010), uma das principais propostas do Plano de Gama d’Eça esteve centrada na implantação de uma grande área portuária (que seria chamada de complexo portuário de Anhatomirim), mas o complexo portuário, assim como diversas outras propostas do plano, acabaria não sendo concretizado. Contudo, a Ponte Colombo Salles (concluída em 1975), o aterro da Baía Sul (obras ocorrem entre 1972 e 1978),

o Túnel Antonieta de Barros, e a Via Expressa Sul (concluída após sete anos em 2002, juntamente com o túnel) eram obras previstas pelo plano. Uma outra ideia presente no plano, a de expansão e adensamento da planície ao sul da Ilha entre o bairro da Tapera e o Campeche, ano após ano vem se tornando realidade, especialmente em se considerando o intenso crescimento do Campeche a partir dos anos 1990.

Ainda, do ponto de vista da organização institucional, a equipe técnica do ESPLAN chegou mesmo a prever no PDAMF, uma estrutura formada por um conselho de representantes dos municípios, além de uma divisão executiva para a área metropolitana, uma companhia metropolitana de desenvolvimento e outra de serviços públicos. Na escala municipal, o modelo previa a criação de um escritório de planejamento integrado ao planejamento ao nível estatal, através de uma subordinação linear ao órgão central. De acordo com Pereira (1999), a criação destas estruturas representava a reprodução do poder público federal, o que significava, naquele período, “(...) as características do Estado monopolista e da tecnocracia nas escalas do Estado federativo e do município” (p. 283). O conselho e a divisão executiva não chegam a ser implementados, mas a ideia de um escritório de planejamento municipal e subordinado à hierarquia estatal é levada adiante. É diante deste contexto que em 1977 é criado o Instituto de Planejamento urbano de Florianópolis.

O momento da criação do IPUF esteve vinculado ao contexto de elaboração do PDAMF, aprovado em 1976. O PDAMF previa a criação de um escritório de planejamento formado por profissionais especializados e integrado ao sistema metropolitana. Segundo Santos (2015), foi neste momento que surgiu a ideia de estruturar um órgão específico de planejamento urbano em Florianópolis, nos moldes do que havia sido implantado em Curitiba, anos antes. Em 1977, através da Lei 1.944 de 24 de março, é criado IPUF. O IPUF surge como uma ação de desenvolvimento institucional estratégica como forma de inserir o município na rota dos vultuosos recursos do governo federal direcionado às regiões metropolitanas.

Para Santos (2015), após a sua criação, em 1977, os primeiros anos do IPUF são marcados por um forte respaldo institucional do núcleo central do poder executivo, na medida em que se passava a conferir ao órgão de planejamento, a coordenação de projetos de implantação de infraestrutura urbana e a elaboração de instrumentos de regulação urbanística de grande abrangência. Ao longo de seus primeiros cinco anos de atividade, o IPUF realizou diferentes trabalhos de planejamento, como: a) o Plano de Estruturação do Espaço Aglomerado Urbano de Florianópolis (PEEAUF),

entregue praticamente no momento de criação do IPUF, em março de 1977; b) os Planos Diretores para os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, iniciados em 1979 e entregues em 1980; e c) o Plano de Desenvolvimento Turístico do Aglomerado Urbano de Florianópolis (PDTAUF³¹), entregue em 1981. Esta atividade era consequência da instalação de um cenário de ampliação e aparelhamento do instituto, que passa gradualmente a assumir temas locais significativos, tais como: patrimônio histórico, proteção ambiental, transportes e mobilidade. É igualmente marcante, neste momento, a aplicação expressiva recursos financeiros provenientes de contratos e repasses, sobretudo da esfera federal no âmbito das políticas desenvolvimentistas do período militar³².

Todavia, este quadro de ampliação institucional e de expansão das atividades de planejamento do IPUF na área conurbada e no município de Florianópolis, passaria a mudar, perante algumas situações de conflito entre as propostas do órgão de planejamento e os interesses privados (ligados ao capital construtivo) atuantes especialmente próximos ao legislativo municipal, levando a que alguns setores políticos locais chegassem a propor

³¹ O PDTAUF significou a primeira tentativa mais sistemática de institucionalização de gestão da atividade turística no âmbito da estrutura administrativa municipal. Resultante de análises técnicas, baseadas em estimativas de demanda, oferta e impacto econômico, as propostas de intervenção desenhadas no PDTAUF pautavam-se em “estratégias de desenvolvimento turístico”, as quais abarcavam ações de “marketing” e de divulgação turística. Estas propostas buscavam atrair incentivos para empreendimentos turísticos, o fortalecimento da organização turística local, o desenvolvimento de projetos específicos de urbanização de praias, e a valorização do patrimônio histórico. Este discurso ganharia repercussão nos anos seguintes, sobretudo ao longo da década de 1990, quando ações de marketing e empresariamento urbano trouxeram para o centro da agenda política local as preocupações ligadas ao desenvolvimento turístico. Deste modo, “(...) se inicialmente o planejamento do turismo esteve atrelado ao IPUF, posteriormente ganharia novos percursos, sendo gestado principalmente na iniciativa privada, em ações muitas vezes subsidiadas pelo poder público. Esta dinâmica contribuiria para tornar secundária a prática do planejamento urbano na estrutura de governo” (SANTOS, 2015, p. 238).

³² Nos anos de 1977 a 1980 destaca-se a participação do IPUF no Programa FNDU/CPM/BIRD que resultou no convênio FNDU nº22/78, firmado em 1978, que viabilizou a contratação de serviços aerofotogramétricos para elaboração de mapas, os quais qualificaram os trabalhos ligados à elaboração dos planos diretores no aglomerado urbano de Florianópolis (WOLFF, 2015, p. 119).

a extinção do órgão em 1990. A apresentação na Câmara de Vereadores do Projeto de Lei nº 4.452, em 15 de maio de 1990 (de iniciativa dos vereadores Michel Curi e Francisco Ferreira), propunha a extinção do IPUF e a criação de um Departamento de Planejamento Urbano, vinculado ao Gabinete de Planejamento, que tinha, na época, nível hierárquico equivalente ao das Secretarias Municipais. Para Santos (2015), a iniciativa representava a tentativa de desmonte da estrutura de planejamento urbano no município, afinal “(...) percebia-se o IPUF como um órgão de excessivo prestígio e repercussão no âmbito da estrutura administrativa municipal, uma estrutura que disputava a legitimidade de atuação e de decisão com os poderes tradicionalmente constituídos, sobretudo com a própria Câmara de Vereadores” (SANTOS, 2015, p. 283).

Segundo Santos (2015), no que concernia o IPUF, o debate sobre sua extinção tinha como pano de fundo a vontade política de deslocar convênios e contratos específicos geridos pelo órgão para outras secretarias. Neste sentido, conforme alguns servidores do IPUF entrevistados por Santos (2015), a questão dos interesses econômicos, sempre esteve no cerne das motivações que justificavam as críticas desferidas ao IPUF por parte dos setores políticos, e as tentativas de fragilizá-lo. Além da questão econômica, dentre os diferentes elementos que contribuiriam para o desgaste do IPUF em relação ao período virtuoso entre sua criação e o final da década de 1980, destacam-se: 1) o caso do aterramento do Rio do Meio em Jurerê para a criação do loteamento Jurerê Internacional, quando o IPUF, se colocando contra tal iniciativa, passa a afrontar interesses de setores políticos e do empresariado, como o Grupo Habitasul³³; 2) o conflito perante a proposta de elevação dos gabaritos no distrito sede, na discussão do Plano Diretor do

³³ De iniciativa do Grupo Habitasul, o aterramento do Rio do Meio na praia de Jurerê foi iniciado anteriormente à elaboração do PUE daquela área pelo IPUF. A implantação de primeira etapa do empreendimento denominado Jurerê Internacional ocorreu em 1983. O objetivo da Habitasul era o de construir um balneário de alto padrão. Após a finalização do PUE pelo IPUF, em 1986, ocorre o embargo à implantação da segunda etapa do empreendimento. A Ação Civil Pública, nº 539/87, de iniciativa de moradores da região, objetivava proteger áreas de APP's localizadas no interior do loteamento. Parte do empreendimento permaneceu embargada até 1992. Este processo culminaria no pedido de demissão do diretor-presidente do IPUF, e também de outros ocupantes de cargos diretivos no órgão, à época. Apesar dos muitos pareceres técnicos contrários, o projeto de Jurerê Internacional foi implantado segundo a proposta dos empreendedores (SANTOS, 2015).

Distrito Sede no início dos anos 1990, quando sociedade civil organizada se opõe a proposta do empresariado (e apoiada pelo IPUF), de elevação dos gabaritos para dezoito andares em algumas porções do distrito sede; 3) o caso da resistência popular em relação ao Plano Diretor do Campeche, que aqui abordamos. De acordo com Santos (2015):

A disputa por legitimidade estava fundada, de um lado, pelos técnicos que se viam como detentores do “legítimo bem comum” manifestado em um saber técnico isento de influência política e partidária; por outro lado os vereadores e prefeitos colocavam-se como a razão última da vontade popular, manifesta através de sufrágio universal. Estes últimos enxergavam os primeiros, muitas vezes, como empecilho, como uma estrutura que se sobrepunha aos tradicionais poderes delegados pela Constituição Nacional. Já os técnicos viam os representantes eleitos como aqueles imersos em um ambiente político partidário viciado, expressão de relações patrimonialistas e conduzidos por lógicas e intencionalidades pouco afeitas ao “espírito público e republicano” necessário para o bom funcionamento das estruturas de governo (SANTOS, 2015, p. 289).

Para Santos (2015), além destes fatores, ainda dois elementos contribuíram para a consecução de um cenário de fragilização do IPUF, a partir do final da década de 1980. Primeiramente, o fato de que as dinâmicas de elaboração dos planos diretores (e leis urbanísticas decorrentes), naquele momento, passavam a assumir um caráter extremamente moroso, caracterizando uma atitude de procrastinação, localizada fora dos quadros técnicos do IPUF; e, em segundo lugar, o fato de que tais leis, quando instituídas, passavam a ser alvos de alterações sistemáticas na Câmara de Vereadores, as quais, descaracterizavam os princípios e contrariavam as expectativas contidas nas propostas originais elaboradas pelos técnicos do IPUF. Neste sentido, para o autor “(...) os últimos anos da década de 1980 assinalaram, pois, uma fragilização do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis, frente a corrosão dos fundamentos do projeto moderno que subsidiavam as ações instituídas na capital ao longo das décadas de 1950, 60 e 70” (SANTOS, 2015, p. 257). Estas mudanças, no entanto, tardariam a chegar em relação a algumas propostas de planejamento urbano, como a do Plano de Desenvolvimento do Campeche; este plano,

como se verá, replica uma série de características do urbanismo modernista (escala ampliada de intervenção, bairros como unidades autônomas, sistema hierárquico de avenidas e ruas, afastamento entre as quadras e a rede rodoviária, etc.). O contexto, todavia, se modificaria entre os anos 1980-1990, com, por um lado, um planejamento interessado em atender as necessidades especificadas pelo mercado, e por outro, com a expressiva insurgência de ativismos contra propostas de planejamento da prefeitura, atrelada a demandas por maior participação institucional.

II.1.2. As iniciativas de participação no planejamento entre os anos 1980-1990

Segundo Santos (2015), os primeiros anos da década de 1980 marcam três dinâmicas importantes no cotidiano do IPUF: a) a elaboração da Lei 1.851/82, então chamado de Plano Diretor da Trindade; b) a elaboração da Lei 2.193/85, intitulada Plano Diretor dos Balneários; e c) o início das discussões, em 1986, da revisão do Plano Diretor do Distrito Sede, plano que viria aprovado somente em 1997, com a Lei Complementar 001/97. Em um período de intensa atividade do IPUF na elaboração de planos urbanos, no início dos anos 1980, a elaboração dos planos diretores dos municípios de São José, Biguaçu e Palhoça, o Plano Diretor da Trindade, e o Plano Diretor dos Balneários, contaram com a assessoria da GTZ³⁴, que ofereceu apoio técnico, sobretudo na definição da base conceitual e metodológica dos planos. Outra parceria importante foi a da JICA, órgão do Governo Japonês responsável pela implementação da Assistência Oficial para o Desenvolvimento, de modo que alguns técnicos do IPUF foram contemplados pelo programa com visitas ao Japão, na década de 1980.

³⁴ A GTZ (Agência de Cooperação Técnica Alemã) foi uma empresa pública de direito privado, criada em 1974 pelo Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha. Ao longo dos anos 1970 e 1980, a GTZ estabelece acordos de consultoria com diversas municipalidades no sul do Brasil. No âmbito deste acordo ocorre um fluxo importante de técnicos da GTZ para Florianópolis, com a finalidade de cooperar e assessorar os trabalhos técnicos realizados pelo IPUF. A JICA, que conta com uma rede de escritórios em cerca de 100 países, prestando assistência técnica a mais de 150 países, no Brasil, teve suas atividades iniciadas em 1959, através da assinatura de acordos de cooperação técnica e a realização de treinamentos no Japão. A organização tem como objetivo assessorar o crescimento de países em desenvolvimento através da formação de pessoas, a organizações e sistemas, o desenvolvimento de pesquisas e a difusão técnica (SANTOS, 2015; WOLF, 2015).

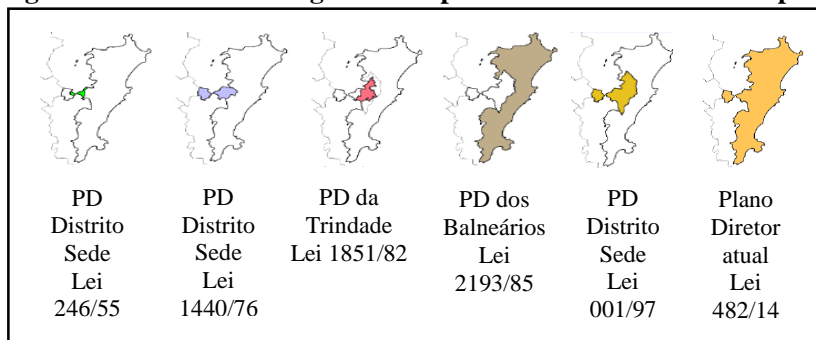
Em relação ao Plano da Trindade³⁵, é importante destacar que, no início dos anos 1980, a acelerada dinâmica de urbanização dos bairros da região de entorno da UFSC tornava o Plano de 1976 obsoleto, de modo que, a Lei nº 1440/76 vinha sendo subsequentemente alterada por um considerável número de intervenções na Câmara de Vereadores. Diante disso, em 1982 o IPUF passa a elaborar uma proposta para substituir o Plano de 1976, a qual ficaria conhecida como Plano Diretor da Trindade (Lei nº1.851 de 1982). Enquanto o Plano Diretor de 1976 recobria apenas uma parte das penínsulas do Continente e da área central da Ilha, o Plano Diretor da Trindade abrangia outros bairros situados próximos ao centro da cidade, como o Saco dos Limões, Pantanal, Trindade, Córrego Grande, Santa Monica, Itacorubi e Saco Grande. Ao final de seu processo de elaboração, 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, de modo que, a lei de 1982 pode ser considerada uma extensão em área coberta da lei de 1976 (ver figura 06). Tanto este plano, como o que viria a ser desenvolvido em seguida pelo IPUF, o Plano Diretor dos Balneários, ampliavam a área de abrangência dos instrumentos de regulamentação urbanística existentes até então.

O plano diretor de 1985, conhecido como Plano Diretor dos Balneários (Lei nº 2.193 de 1985), é particularmente importante para esta tese, por tratar-se do primeiro plano diretor em Florianópolis a regulamentar a ocupação urbana na área que corresponde ao bairro Campeche. A área de abrangência do Plano Diretor dos Balneários compreendeu toda a extensão do município de Florianópolis, à exceção do Distrito Sede. A referida lei aplicava-se ao território formado pelos distritos de Santo Antônio de Lisboa, Rationes, Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ingleses do Rio Vermelho, São João do Rio Vermelho, Lagoa da Conceição, Ribeirão da Ilha e Pântano do Sul. A área correspondente à planície do Campeche, na época, fazia parte

³⁵ De acordo com Franzoni (2015), o Plano Diretor da Trindade regulamentava o uso do solo na região da Trindade, Pantanal e adjacências (região de terras intensamente ocupadas a partir do final dos anos 1960, principalmente para absorver a demanda de moradia dos funcionários públicos que vieram trabalhar nas empresas estatais instaladas na região, assim como na UFSC). Na época da elaboração do plano, a ocupação da antiga área de predominância rural, já estava relativamente consolidada, cabendo ao plano diretor o papel de regularizá-la, e ampliar suas possibilidades de valorização. Com o Plano Diretor da Trindade, a área urbana do município passou a ser regida por duas leis: a Lei nº 1.440/76 (alterada e complementada pelas Leis nº 1.516/77 e 1.570/78) e a Lei nº 1.851/82.

dos distritos administrativos da Lagoa da Conceição e do Ribeirão da Ilha, sendo que seria somente em 1995 (com a promulgação da Lei nº 4805), que é instituído o distrito do Campeche (WOLFF, 2015). A figura 06 abaixo mostra a evolução das áreas de abrangência dos planos diretores elaborados para Florianópolis.

Figura 06: áreas de abrangência dos planos diretores de Florianópolis



Fonte: adaptado de Wolff, 2015.

Segundo Santos (2015), o Plano Diretor dos Balneários seguia o mesmo aporte conceitual que deu base para a proposta dos planos diretores municipais dos municípios vizinhos de São José, Biguaçu e Palhoça. Neste sentido, este plano era pautado em três diretrizes principais: a) a criação e a consolidação de um sistema viário hierarquizado, e que constituísse um sistema viário principal ainda inexistente; b) a criação de um centro regional de grande porte na área continental, com o direcionamento da ocupação para o continente, o que responderia às demandas principais por densidade e intensificação do uso do solo urbano; e c) a valorização dos atributos naturais e paisagísticos como fundamento principal de atuação dos instrumentos urbanísticos de controle e regulamentação. Nos anos 1980, considerando a intensificação da dinâmica de urbanização em áreas costeiras e no interior da Ilha, o IPUF apostava no caráter restritivo e disciplinar dos instrumentos de caráter físico-territorial, como forma de conter a expansão urbana, considerando a necessidade de ordenar esta ocupação, e conservar o patrimônio natural na Ilha. É neste sentido que o Plano Diretor dos Balneários trazia uma instrumentalização normativa para o controle do uso do solo, principalmente em áreas pressionadas pelo capital imobiliário e ligado a atividade turística. Em termos de regulação do uso do solo pelo zoneamento, o Plano Diretor dos Balneários trazia uma inovação para a cidade de

Florianópolis, pois pela primeira vez, um plano diretor apresentava a preocupação em oferecer mecanismos de controle ao processo de expansão urbana que pressionava as áreas ambientalmente frágeis, protegidas pelas legislações estaduais ou federais³⁶.

Para Santos (2015), o contexto de expansão da atividade turística e imobiliária na cidade nos anos 1990 foi responsável por transformar a paisagem de algumas comunidades tradicionais da área costeira, sobretudo do norte e oeste da Ilha como os Ingleses, Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ponta das Canas, Jurerê, Cacupé, Sambaqui, entre outras, em poucos anos. De acordo com Sugai (2015), em contraste com a região norte da Ilha de Santa Catarina (mais desenvolvida principalmente em função das atividades turística e imobiliária, e do extensivo aporte de investimentos públicos para a construção de rodovias desde meados dos anos 1970), a porção sul do território florianopolitano, ainda não havia conhecido um desenvolvimento expressivo na década de 1980. Em contraste com a dinâmica de rápida urbanização do Norte e do Oeste da Ilha, os balneários situados na porção Sul e Leste permaneciam relativamente estáveis, situação que passaria a ser modificada, a partir do final da década de 1990. No Plano Diretor dos Balneários, ainda que o zoneamento transformasse algumas antigas áreas rurais em áreas urbanas, nas localidades em que já havia alguma ocupação, ele também manteve uma grande extensão de terras como áreas rurais, passíveis de regulamentação específica a ser proposta posteriormente, o que contribuiria para a especulação imobiliária e fundiária na região sul da Ilha em décadas posteriores (e tal qual se observa na atualidade).

Em relação à participação na elaboração dos planos diretores conduzidos pelo IPUF, nos anos 1980, conforme aponta Santos (2015), esta participação - quando aparecia - era somente no momento da gestão dos

³⁶ A promulgação da Lei 2193/85 inseria na legislação municipal aspectos da preservação do patrimônio edificado e do patrimônio natural e ambiental, incorporando conceitos de preservação ambiental existentes na legislação federal e ampliando as exigências de preservação ambiental que constavam do Plano Diretor de 1976. Ao mesmo tempo, o Plano Diretor dos Balneários buscou consolidar a diretriz presente no PDATUF, relativa ao incentivo cuidadoso à atividade turística, ressaltando a necessidade de moderar a atuação dos agentes econômicos vinculados ao setor imobiliário-turístico (SANTOS, 2015). Para Franzoni (2015), um dos méritos do plano era que delimitava mais de 50% do território municipal como área de preservação permanente.

planos, e não no momento de sua concepção. Neste sentido, a metodologia dos planos elaborados pelo corpo técnico do IPUF era compreendida de maneira uniforme, sendo a tomada de decisão limitada aos setores técnicos das prefeituras. Conforme consta no documento intitulado “Planos diretores de uso do solo: São José, Palhoça, Biguaçu: diagnóstico e programação” elaborado pelo IPUF em 1980, aplicava-se nestes planos uma metodologia pragmática na qual o processo de tomada de decisões era baseado no levantamento da realidade socioespacial dos três municípios, e “(...) num sistema de democráticas discussões interdisciplinares, as quais envolvem o corpo técnico do Instituto, técnicos das três prefeituras e especialmente em diversas áreas” (IPUF, 1980, p. 3 apud SANTOS, 2015, p. 232). Ainda, segundo o mesmo documento o referido plano, todavia, “(...) só alcançará os resultados preconizados caso se estabeleça em cada município um processo contínuo de planejamento, legitimado pela participação comunitária e voltado para o seu necessário detalhamento e o indispensável controle da aplicação de suas leis” (Idem). Considerando-se que os demais planos diretores elaborados para Florianópolis pelo corpo técnico do IPUF no início da década de 1980 (o Plano Diretor da Trindade, de 1982 e o Plano Diretor dos Balneários, de 1985) seguiam a mesma metodologia dos planos elaborados para os municípios vizinhos do aglomerado urbano, a participação nestes planos, era, portanto, concebida enquanto uma abertura limitada, às diferentes instâncias do aparelho técnico-burocrático estatal; quanto a participação “comunitária”, poder-se-ia dizer que se tratava de um discurso “inclusivo” da participação social, mesmo que isso pudesse representar um avanço significativo para a época, considerando que o país vivia ainda em um contexto de recrudescimento do regime da ditadura militar, no início dos anos 1980.

Segundo Rizzo (2013), a Lei 2.193/85 definiu como áreas urbanas aquelas que já se encontravam em consolidação no interior da Ilha e nos balneários, sendo que o restante das áreas (excetuando-se aquelas definidas como de preservação permanente), foram reguladas como áreas rurais - Área de Exploração Rural (AER). Estas constituíam uma parte significativa de todo o interior da Ilha (e, no caso específico da planície do Campeche, a maior parte dessa área). Essas áreas deveriam, no entender dos técnicos do IPUF, assim permanecer até a aprovação de novos planos diretores mais detalhados e em maior escala, os chamados Planos de Urbanização Específicos (PUEs). Ocorre que a urbanização, que já acontecia informalmente no interior da Ilha e dos balneários, se intensifica nos anos que se seguem à aprovação da Lei 2.193/85, não aguardando as futuras

definições do processo de planejamento. Neste sentido, a definição do zoneamento e a ineficiência da fiscalização, viriam permitir o parcelamento e a ocupação ilegais do solo, bem como o crescimento de processos especulativos sobre estas áreas.

De acordo com Santos (2015), é também na década de 1980 que o IPUF passa a elaborar diferentes propostas de PUEs. No total, entre 1984 e 2004 foram elaborados nove destes planos: 1) o PUE da Praia Brava (1984); 2) o PUE de Jurerê Internacional (1986); 3) o PUE da Praia Mole (1990), Lei nº 3.342/90; 4) o PUE da Barra da Lagoa (1992), Lei nº 3.711/92; 5) o PUE do Retiro da Lagoa (1992), Lei nº 3.709/92; 6) o PUE da Planície Entremares (1992), Lei nº 3.958/92 (institui o Parque Tecnológico do Campeche); 7) o PUE da Praia do Santinho e Ingleses Sul (1999), Lei nº 3.143/88; 8) o PUE de Santo Antônio de Lisboa (2004) e 9) o PUE do Pântano do Sul (2004). Enquanto propostas para as áreas balneárias da Ilha de Santa Catarina, o objetivo de tais planos era de conformar instrumentos detalhados de intervenção urbanística, de forma a adequar os planos diretores à realidade fundiária e de ocupação do solo em cada um destes setores da cidade. Nos PUE, as propostas de escalas intermediárias (como as mais frequentes de 1: 2.000, mas também de 1: 500 e 1: 5000) tinham como finalidade desenvolver planos com um maior nível de detalhamento, no intuito de estabelecer parâmetros edilícios mais rígidos e de assegurar reservas de áreas para o sistema viário e para a implantação de diversos equipamentos públicos. Os PUE's buscavam assegurar a manutenção das características paisagísticas e culturais das áreas balneárias de Florianópolis, oferecendo ferramentas de controle à urbanização acelerada que estas áreas passavam a vivenciar no início da década de 1980. Todavia, na prática, nenhum destes planos chegou a ser implementado na íntegra, tendo em vista os bloqueios por parte da sociedade civil organizada, ou na Câmara de Vereadores; haviam desacordos importantes quanto a estas propostas (caso do PDC) e, na iminência dos ciclos eleitorais preferia-se evitar desgastes com temas polêmicos. Em outros casos, a justificativa era a proximidade de novos ciclos de planejamento (como no caso dos PUE's de Santo Antônio de Lisboa e do Pântano do Sul), haja vista o início do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo em 2006.

Para Rizzo (2013), ainda que a proposta do PUE da Planície Entremares se constituísse, sob o ponto de vista urbanístico, em uma proposta inovadora, na prática, sob o ponto de vista legal, as transformações que ocorrem em toda a planície do Campeche eram decorrentes de um conjunto de emendas à Lei 2.193/1985, ou da infringência a esta lei. Segundo o autor,

assim como em outros balneários da Ilha de Santa Catarina, as áreas rurais no Campeche vinham sendo objeto de intensivo parcelamento para fins urbanos, algo que acontecia à revelia da proibição pela legislação municipal de 1985; ao mesmo tempo em que os técnicos elaboravam o PUE da Planície Entremares, a área ia sendo urbanizada irregularmente. Aos poucos, principalmente nas reuniões comunitárias e nas audiências públicas, “(...) muitas pessoas foram descobrindo que avenidas iriam passar sobre seus terrenos ainda desocupados ou em suas casas” (RIZZO, 2013, p. 196). O PUE da Planície Entremares, também chamado de Plano de Desenvolvimento do Campeche, será abordado posteriormente, em um item posterior.

Por hora, cabe destacar a conjuntura política nacional dos anos 1990, que vai combinar elementos da consolidação democrática com o projeto político neoliberal, em diversas escalas do poder territorial. Neste contexto, se por um lado, toma força o debate sobre a participação popular na gestão pública, quando, um pouco por todo o país, ocorre a proliferação de diversas instituições participativas, como os conselhos de políticas e os orçamentos participativos, por outro, o processo de neoliberalização ganha um grande impulso na escala nacional, com os governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso (encontrando, por inúmeras vezes, seus “correspondentes ideológicos”, nas escalas dos estados e dos municípios). Em relação ao planejamento urbano, ainda que a mobilização nacional em torno do Fórum Nacional pela Reforma Urbana tenha conseguido inserir as prerrogativas da função social da cidade e da propriedade urbana nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, o fato é que, muitas de suas propostas acabaram sendo excluídas do processo constituinte pelos setores conservadores do congresso, que minaram o potencial da reforma urbana, ao ser limitada aos planos diretores municipais, instrumentos que, tradicionalmente, no país, serviram como objeto de relações de troca clientelistas (em que pesem as redefinições de zoneamento, realizadas muitas vezes por vereadores para atender a interesses de parceiros políticos ou a lobbys privados específicos).

Nos primeiros anos da década de 1990, durante as administrações de Esperidião Amin (1989-1990) e de Bulcão Viana (1990-1993), enquanto o desmonte do IPUF era uma pauta polêmica da agenda política na cidade, iniciava-se uma campanha de incentivo às assim chamadas “indústrias limpas” como o turismo e o setor de alta tecnologia, setores de desenvolvimento considerados mais adequados ao frágil ambiente natural, sobretudo da Ilha de Santa Catarina. Com a criação do Mercosul em 1991, Florianópolis lança uma campanha de promoção do turismo e abriga o

primeiro “Fórum Nacional de Planejamento Turístico da Grande Florianópolis”. Criada pelo governo e o empresariado local, a campanha de marketing lançada divulgava a cidade com o slogan de “Capital Turística do Mercosul”, e tinha entre seus objetivos principais, alterar a sazonalidade do turismo de massas concentrado no verão, e atrair uma clientela de maior poder econômico, voltando o turismo aos setores de negócios e eventos. Os discursos políticos e os incentivos à atração de investimentos passavam a promover a imagem de Florianópolis como “cidade-paraíso”, imagem esta que, por sua vez, não condizia com a proliferação de diversos problemas, como o aumento da pobreza e a intensificação da segregação socioespacial no aglomerado urbano como um todo (SUGAI, 2015). Esta estratégia é também utilizada por construtoras e promotores imobiliários, que divulgam as vantagens de se morar “de frente para o mar”, ou “em meio à natureza”. Rapidamente, no decorrer da década de 1990, diversas áreas costeiras como Jurerê, os Ingleses, o Santinho, Ponta das Canas, Cachoeira do Bom Jesus e Praia Brava, ao norte, como também no sul da Ilha, no Campeche, Morro das Pedras e Pântano do Sul, passam a apresentar transformações significativas na paisagem, em decorrência destes processos de territorialização.

Além da indústria da construção civil, e do turismo, também o setor tecnológico³⁷, passa a se apresentar na década de 1990 como um dos motores

³⁷ A política proposta para este setor foi a de criação de parques tecnológicos, tendo sido propostos o Parque Alfa, no bairro do Saco Grande, o Parque Beta, no Campeche e o Parque Gama, no município de São José. Em 1991, com um acordo que visou à criação do Polo Tecnológico da Grande Florianópolis (TECNÓPOLIS), Florianópolis passava a despontar para o cenário nacional como polo nacional produtor de novas tecnologias. Já havia, todavia, algum desenvolvimento destes setores na região; são eventos que marcam o início da “vocaçã” tecnológica em Florianópolis, a criação da Escola Técnica Federal em 1968 (antiga da Escola de Aprendiz 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). No final da década de 80, o setor tecnológico passava a ser visto como contrapartida fundamental ao desenvolvimento turístico, ambos se constituindo, segundo a estratégia política “industrias limpas”. A primeira empresa de base tecnológica instalada na região metropolitana de Florianópolis foi a INTELBRAS em 1976, seguida pela empresa de software Dígito (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 Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia - ACATE (1986). Em 1993, o Governo do Estado de Santa Catarina e a Fundação CERTI

propulsores da economia florianopolitana. Neste sentido, o processo de urbanização em Florianópolis, capitaneado por estes setores viria a se tornar um processo de “urbanização corporativa”, guiado por corporações empresariais e forças políticas atreladas a estas atividades. O Plano de Desenvolvimento do Campeche, buscava intensificar o uso do solo em prol, principalmente destas atividades.

Após o período relativamente curto de rompimento com a tradição de governos ligados às oligarquias locais na capital Florianópolis, durante a gestão de Sérgio Grandó pela Frente Popular entre 1993-1996 (governo marcado pela abertura à participação dos movimentos sociais em diversos assuntos, assim como no planejamento urbano da cidade), é eleita à prefeitura Ângela Amim, pelo PP, que governa Florianópolis, em dois mandatos, entre 1997-2004. Segundo Tirelli *et al.* (2007), com o retorno de uma conjuntura política conservadora e pouco aberta à participação, as questões relativas ao planejamento voltariam novamente a ser decididas em círculos fechados, enquanto novos impulsos são dados ao empresariamento urbano. É especialmente neste momento que diversas ações governamentais se alinham a perspectiva do “planejamento estratégico”. Isto se traduziu, no Plano de Desenvolvimento do Campeche, essencialmente, pelo marketing urbano, que buscou explorar o sítio em questão, através de propaganda voltada a empreendedores.

Embora não-formalmente assumido, o discurso do planejamento estratégico, embrenhava-se na estrutura administrativa pelo intermédio do empreendedorismo urbano, que passaria a influenciar muitas das ações do planejamento institucional em Florianópolis. Pela lógica do planejamento estratégico, a cidade deve ser apresentada a sua clientela enquanto uma cidade desprovida de conflitos, aquilo à que Vainer (2000), chamou de “cidade-empresa”, “cidade-pátria”, e “cidade-mercadoria”, fazendo uma crítica contundente a experiência do Planejamento Estratégico no Rio de Janeiro, entre 1993-1995. De acordo com o “modelo Barcelona”, divulgado por Jordi Borja e Manuel Castells (1990), o sucesso das cidades era dependente de sua capacidade em ser competitiva dentro de um mercado global, criando estruturas propícias para os negócios urbanos. Os governantes devem, de acordo com esta visão, desempenhar um papel ativo

implantaram o Parque Tecnológico Alfa, localizado no bairro João Paulo, sendo este o primeiro parque tecnológico brasileiro. 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 (XAVIER, 2010).

na divulgação de uma imagem positivada da cidade, afim de competir pela atração de investimentos. O receituário desenvolvido por Borja e Castells recomendava também o incentivo de um sentimento de patriotismo em relação a cidade, buscando alçar a aceitação social para com os novos projetos. Para tanto, seria preciso construir e vender uma imagem criada sobre a cidade, ao modo como o fazem os capitalistas com suas mercadorias.

Em Florianópolis, a imagem divulgando a cidade como “Ilha da Magia” na década de 1990, passava a ser veiculada no cenário nacional e internacional, sempre desprovida de qualquer criticidade sobre a realidade dos problemas sociais, econômicos, e socioespaciais que se agravavam naqueles anos. Para Santos (2015), a política de empresariamento urbano que se ancoraria na gestão pública passava a antecipar a atuação do mercado privado, oferecendo-lhe alternativas e soluções a partir de modalidades como: a) a flexibilização e complacência das normas urbanísticas; b) a implantação das infraestruturas; c) as renúncias fiscais e subsídios; e d) a oferta de terrenos para atrair novos investimentos.

Neste cenário de enfraquecimento do planejamento urbano regulatório, e de fortalecimento do empresariamento urbano na cidade, duas ocasiões marcam as primeiras manifestações na esfera pública florianopolitana direcionadas diretamente contra o planejamento institucionalizado. Uma delas, corresponde a ocasião em que, em 1986, o IPUF dá início ao processo de revisão do Plano Diretor do Distrito Sede (processo que culminaria, dez anos mais tarde, na aprovação da Lei 001 de 1997 - Plano Diretor do Distrito Sede). A outra, se daria pela resistência da população ao Plano Diretor do Campeche, que ocorre, sobretudo, entre decorrer dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Em 1986, ainda no início do mandato do prefeito Edison Andrino (1986-1988), o IPUF havia passado a elaborar um plano para atualizar a Lei 1440/76 (o Plano Diretor do Distrito Sede) e a lei 1851/82 (conhecida como Plano Diretor da Trindade), tendo em vista, as incongruências com a urbanização existente, e as subsequentes alterações daquelas leis, visto que vinham sendo modificadas por um considerável número de emendas na Câmara de Vereadores municipal e decretos da prefeitura. A nova proposta de plano diretor tinha como área de abrangência todo o Distrito Sede, e, somando esta proposta à Lei 2193/85, o Plano Diretor dos Balneários, toda a área municipal de Florianópolis deveria passar a ser regulamentada pela legislação do Plano Diretor do município. O primeiro anteprojeto de lei encaminhado à câmara municipal não foi aprovado, assim como a segunda proposta, que também não foi aprovada pelos vereadores. Embora a

reelaboração do plano diretor do Distrito Sede tenha sido iniciada em 1986, seria somente a partir de 1993, durante o mandato do prefeito Sérgio Grando (1993-1996), que a proposta do anteprojeto de lei (enviada à câmara em agosto de 1994) seria retomada pelo IPUF. A proposta seria aprovada em 30 dezembro de 1996, sendo sancionada pela Lei 001/97, no Plano Diretor do Distrito Sede (WOLFF, 2015).

Assim como o Plano Diretor dos Balneários e o Plano Diretor da Trindade, a revisão do plano diretor do Distrito Sede vinha sendo elaborada em gabinete, pelos técnicos do IPUF. Todavia, como novidade, esta proposta trazia pela primeira vez de forma nítida na legislação municipal, a necessidade da participação popular, a qual, se daria na elaboração dos planos específicos, sendo prevista ainda, na institucionalização de conselhos, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano³⁸ (CMDU). A tramitação da nova proposta de plano diretor para o Distrito Sede, no entanto, seria bastante longa, tendo levado cerca de dez anos até que fosse aprovada na câmara municipal. O ativismo comunitário, aproveitando o fato que a conjuntura política era convidativa à participação, no âmbito do mandato de Sérgio Grando pela Frente Popular, passa a exigir a abertura do debate sobre a definição do plano. Diante disso, o IPUF então dá início a uma série de reuniões comunitárias para debater o plano diretor do Distrito Sede (FANTIN, 2000). Deste processo de discussões, cento e cinquenta e nove propostas de alteração são feitas ao anteprojeto de Lei, das quais, setenta e oito seriam acatadas pelo IPUF, quando do envio à Câmara de Vereadores, em agosto de 1994. Após passar pela câmara, o projeto é reencaminhado ao IPUF em 1996, que se manifesta em favor da proposta, incorporada da elevação do gabarito das construções para dezoito andares (TEIXEIRA e SILVA, 1999). O episódio que ficaria conhecido como o “conflito dos dezoito andares” demarca, paralelamente a resistência no PDC, um momento inicial de mobilização popular na esfera pública florianopolitana, frente ao plano diretor.

³⁸ O CMDU, previsto no artigo 206 da Lei 001/97, foi regulamentado pelo decreto 154/99 (FLORIANÓPOLIS-SC, 1999). Este concelho, na prática, funcionaria com formas bastante limitadas de participação (semelhantemente ao antigo Conselho Municipal de Desenvolvimento – CMD, criado em 1964), possuindo um caráter meramente consultivo e restrito a apenas uma pequena parte das discussões sobre o desenvolvimento urbano. Frágil institucionalmente, o CMDU seria desestruturado, à medida que surgem novas legislações, como o Estatuto da Cidade de 2001, que previam instâncias participativas diferenciadas para o planejamento urbano municipal (WOLFF, 2015).

Durante todo o ano de 1996 a polêmica se torna alvo de repercussão na mídia e na esfera pública florianopolitana. Com a manifestação do IPUF favorável à proposta do aumento de gabarito de doze para dezoito andares em diferentes bairros do Distrito Sede, como o Centro, a Trindade, o Saco Grande, o Córrego Grande e o Saco dos Limões, rapidamente, e muito em função da articulação que já vinha ocorrendo em relação ao PDC, a referida proposta é recusada pelo ativismo social ligado à temática do planejamento urbano na cidade, que passa a mobilizar uma campanha em defesa dos doze andares. Desde o momento inicial do surgimento da polêmica, o IPUF se manifestou em favor da proposta de aumento dos gabaritos. Porém, a defesa dos dezoito andares passava a se tornar insustentável, diante de um amplo volume de posicionamentos que se manifestavam publicamente. As manifestações de órgãos públicos ambientais, como a FATMA (Fundação Estadual do Meio ambiente), o Conselho Municipal de Meio Ambiente, e o IBAMA, demonstravam apreensão, preocupação, assim como os diversos pareceres elaborados por professores de arquitetura da UFSC e da UDESC, deliberadamente contrários à proposta. Além destes pareceres, um abaixo assinado mobilizado pelo ativismo local colhe duas mil assinaturas contra a proposta, incluindo reitores das universidades públicas, entre outras autoridades. Mas é, sobretudo, diante do argumento técnico do Corpo de Bombeiros e da CASAN, demonstrando que a proposta comprometia a segurança pública e a capacidade de suporte relacionada ao abastecimento de água na região central de Florianópolis, que o argumento em favor dos dezoito andares se torna inviável de ser sustentado (TEIXEIRA e SILVA, 1999).

No início de 1997, com a aprovação do Plano Diretor do Distrito Sede, a mobilização popular sai vitoriosa, com a instauração do veto aos dezoito andares, sob a Lei 001/97, e a manutenção dos doze andares. Todavia, na mudança da gestão para o governo de Ângela Amim (1997-2002), o veto aos dezoito andares é amenizado pela contrapartida da prefeita, que autoriza o prazo de um ano para se iniciarem as obras de projetos imobiliários aprovadas na Lei anterior. Dá-se início assim a um novo ciclo de alterações na lei de zoneamento municipal, que resulta em um total de noventa e seis alterações entre 1997 e 2007 (FAGUNDES, 2009). Destas alterações, segundo a autora, um total de setenta (73% do universo pesquisado), eram de caráter menos restritivo, estabelecendo limites que passavam a permitir uma maior taxa de ocupação e maiores possibilidades de uso do solo. Segundo Fagundes (2009), em entrevista realizada pela autora em 2008 com um vereador municipal, muitas destas leis de caráter menos restritivo foram

criadas para atender a pedidos particulares e exclusivos, envolvendo interesses corporativos e a troca de benefícios financeiro, material ou político; entre os maiores solicitantes da categoria foram encontrados os grandes empresários, construtores civis e comerciantes.

O processo de discussão e protesto que marcou a elaboração e aprovação do Plano Diretor do Distrito-Sede entre os anos de 1992 e 1997, resultou em ganhos substanciais às reivindicações populares. Isto, não somente em decorrência do impedimento aos dezoito andares, como também pela incorporação de um considerável número de emendas, advindas de setores populares, e que foram incluídas no plano diretor aprovado. De acordo com Wolff (2015), o Plano Diretor do Distrito Sede é o primeiro plano diretor para a cidade, no qual fez-se valer a influência efetiva da sociedade civil, tanto no processo de sua discussão como em seu conteúdo. Todavia, seria somente dez anos mais tarde, durante a elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, iniciado em 2006, que a participação, seria de fato, institucionalizada no planejamento urbano em Florianópolis.

II.1.3. O quadro atual: a participação institucional a partir dos anos 2000

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) e da criação do Ministério e do Conselho das Cidades, em 2003, um novo arranjo institucional passa a regulamentar a gestão democrática no planejamento urbano municipal brasileiro. A partir do contexto do final da ditadura militar, no momento em que se forma a Assembléia Constituinte para a elaboração de uma nova constituição para o país, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, reunindo diversas entidades e movimentos sociais, participa deste momento histórico, e propõe um capítulo sobre a Política Urbana, que passaria a constar na nova constituição Federal. Além da Constituição de 1988, e do Estatuto da Cidade, o MNRU também participa ativamente da elaboração da proposta de criação do Ministério das Cidades, e do Conselho das Cidades, ambos em vigor a partir de 2003. Em 2005, um Campanha Nacional pela revisão e elaboração de Planos Diretores Participativos é lançada em todo o Brasil, coordenada pelo Ministério das Cidades. Com esta campanha, os municípios e capitais com mais de 20.000 habitantes e integrantes de regiões metropolitanas passariam a elaborar suas propostas de revisão dos planos diretores municipais. Mais de 1.500 municípios passam a realizar estes processos, a maioria deles recebem apoio e financiamentos do Ministério das Cidades, entre estes, Florianópolis.

Em 2006, ano em que Florianópolis passa a elaborar o Plano Diretor Participativo, para toda a cidade, o governo municipal é exercido pelo então prefeito Dário Berger (2005-2012), pelo PSDB e após pelo PMDB. O processo de elaboração do PDP de Florianópolis é conduzido pelo órgão de planejamento municipal, o IPUF, e compreende a eleição de representantes para um Núcleo Gestor, responsável por acompanhar e fiscalizar as etapas de realização em todo o processo; e a realização de audiências públicas de informação e consulta, de acordo com o desenho institucional recomendado pelo Ministério e resoluções do Conselho da Cidade. O desenho institucional adotado é o da ratificação pública, em que a população pode conhecer o anteprojeto de lei, e ser ouvida nas audiências públicas.

A participação institucional no Plano Diretor Participativo de Florianópolis conhece o que foi talvez o seu momento mais profícuo, entre 2006 e 2008. Neste primeiro momento, há um alargamento do processo participativo, que passa a ocorrer nos distritos, quando, por uma reivindicação dos movimentos populares do Campeche, são montadas bases distritais, nos treze distritos administrativos de Florianópolis, cada qual contando com um representante distrital e um suplente, eleitos em assembleias públicas distritais. Após um momento de interrupção da participação, que vai de 2009 a 2012, quando uma assessoria técnica assume a coordenação do Plano (Fundación Cepa), e de incertezas em relação ao processo participativo, os agentes públicos são obrigados a retomar o processo participativo por força de ações movidas por grupos locais, junto aos Ministérios Públicos Estadual e Federal, contra a prefeitura de Florianópolis. Assim, o processo é retomado em 2013, com novas rodadas de audiências públicas, e a recomposição do Núcleo Gestor, porém, sem que a discussão nos Núcleos Distritais fosse reestabelecida.

O plano diretor entraria em vigor a partir de 2014, envolvendo protestos e polêmicas que levariam a novas ações na justiça, junto ao Ministério Público. Estas ações encarregavam a prefeitura de Florianópolis à realização de novas audiências públicas, as quais ocorrem em 2016. A elaboração do PDP, e a atuação do Campeche neste processo serão vistos em maiores detalhes em item específico (item II.5). Por hora, cabe destacar que se trata de um momento diferenciado dos anteriores, pela institucionalização da participação na elaboração do plano diretor. O Campeche, com uma tradição associativa de longa data ligada ao planejamento urbano, participou ativamente, fazendo frente, em diversas situações, nos debates e embates na esfera pública florianopolitana, sobre a definição do plano diretor da cidade.

II.2. Campeche: a tradição associativa local desde a década de 1970

A localidade onde se encontra hoje o bairro do Campeche foi formada, basicamente, por comunidades de pescadores e por pequenas propriedades rurais até meados dos anos 1970. A partir desta década, em função do crescimento urbano de Florianópolis, o perfil da ocupação do bairro passa a se modificar com o parcelamento do solo, e pela urbanização associada a chegada de novos moradores e ao turismo. De acordo com Castro (2008), a ocupação urbana na localidade inicia-se pelo parcelamento das glebas e dos grandes lotes rurais em terrenos menores, realizado inicialmente pela população nativa e, após pelos novos proprietários, para sua venda como lotes urbanos. Segundo Amora (1996), é no limiar de um processo de urbanização no qual os valores-de-uso se tornam valores-de-troca, em que “(...) a terra transforma-se em terreno” (p. 72), que profundas mudanças ocorrem no Campeche, na vida dos indivíduos, em seu cotidiano e em suas formas de agir em sociedade.

Conforme já mencionado, entre o final dos anos 1960 e o início dos anos 1970, as políticas locais (associadas ao contexto desenvolvimentista) passavam a direcionar os investimentos em infraestrutura urbana visando a consolidação de Florianópolis como região metropolitana. Nestas décadas, a implementação de empresas estatais como a CELESC, a TELESC, a Eletrosul e de instituições públicas como a UFSC e a UDESC, demarcam um impulso a modernização em Florianópolis. A criação destes órgãos ocorre, ao passo em que são criadas uma série de novas demandas com a chegada de novos moradores, em termos de oferta de serviços urbanos, e bem como por moradia. Em meio a este processo, o Campeche, que até a década de 1970 conhecia ainda um crescimento urbano ainda bastante lento, começa a ver isto mudar na década de 1980; as obras da Via-expressa Sul e do Túnel Antonieta de Barros ainda não haviam sido consolidadas (obras previstas pelo Plano Diretor de 1976), mas a aprovação do Plano Diretor dos Balneários, em 1985 (demarcando as áreas de proteção ambiental, de uso rural e áreas urbanas na planície do Campeche), indicava a necessidade de regulamentar a ocupação desordenada que vinha se intensificando. Além das consequências destas ocupações irregulares do ponto de vista legal e ambiental, um dos problemas deste processo, é que não houve uma maior preocupação em se configurarem espaços públicos para o uso coletivo no Campeche, sendo esta, uma das reivindicações mais antigas do ativismo local.

O início da resistência local no Campeche está associado à invasão das dunas, com o aterramento do Rio Rafael para a construção da casa de veraneio de um conhecido empresário de Florianópolis em 1975, e de um empreendimento hoteleiro no Morro das Pedras entre 1979-1980. A devastação teve continuidade entre 1984 e 1986 para a construção de um condomínio, propriedade de uma das famílias possuidoras de terras na região. De 1979 em diante, tem-se início uma luta mais decidida na comunidade, capitaneada pelos surfistas, contra a invasão das dunas e pela proteção do meio ambiente. Diante do avanço das ocupações irregulares sobre áreas de preservação na planície do Campeche, em 1985, é fundada a Associação de Surf do Campeche (ASC), com o intuito não apenas de organizar a categoria, mas, principalmente, de conscientizar a comunidade sobre a importância da preservação e defesa do meio ambiente. Neste sentido, a associação organiza dois seminários: um, em 1986, durante a realização do Festival ArtSurf; e o segundo, em 1987, chamado “Discutindo o Campeche”, que já reivindicava a redefinição do Plano Diretor dos Balneários, tendo como pauta inclusive a criação de uma comissão de entidades e representantes da comunidade para acompanhar a definição do planejamento e do plano diretor. Neste seminário, além dos encaminhamentos em relação à ocupação das duas, organizam-se as primeiras propostas visando o repasse da área da aeronáutica conhecida como o Campo de Aviação para a comunidade, para a criação de um centro de esporte e lazer (TIRELLI *et al.*, 2007).

Em 1987 é fundada a Associação de Moradores do Campeche (AMOCAM), que passa a coordenar importantes lutas pelo desenvolvimento do bairro aliado preservação do meio ambiente. A entidade surge da necessidade de representar as reivindicações da comunidade local, junto à administração pública. A AMOCAM é criada quando um grupo de moradores voluntários, vendo que suas reivindicações eram ignoradas pelo Conselho Comunitário do Campeche, (conselho vinculado ao governo estadual de Jorge Bornhausen, através da Fundação Catarinense de Desenvolvimento Comunitário - FUCADESC), que funcionava mais como um centro de politicagem e de cooptação associada à situação do governo militar, resolve criar uma associação que se diferenciasse do conselho partidário, e que realmente atuasse em prol do conjunto de moradores. Já no ano de sua fundação, a entidade envia um abaixo-assinado ao então prefeito Edson Andrino para exigir o cumprimento da legislação que protege as dunas e as margens das lagoas, a criação do Parque da Lagoa da Chica e o tombamento da área do campo de aviação. Entre as reivindicações da AMOCAM em seus primeiros anos de atividade, estava expressa a

contrariedade ao projeto de acesso à Joaquina, via Campeche, em razão dos danos que causaria ao meio ambiente (TIRELLI *et al.*, 2007). A Associação de Moradores do Campeche teve um importante papel ao longo de sua trajetória, na luta contra o Plano de Desenvolvimento do Campeche, e, posteriormente, no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.

No contexto das lutas locais contra o planejamento da prefeitura, uma associação importante que surge no Campeche é o Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV). O movimento surge em julho de 1997, como resultado do encaminhamento de uma reunião da qual o IPUF participa, mas que, todavia, não produz resultados profícuos do ponto de vista dos moradores locais. Articulando diferentes entidades do sul da Ilha, e optando por não se constituir legalmente como “associação” ou definir formas organizacionais burocráticas, o MCQV passaria a coordenar os embates com o executivo municipal, e a solicitar a diversos centros de conhecimento como a Universidade Federal de Santa Catarina, e órgãos como a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento, pareceres técnicos acerca do projeto em discussão. Estes pareceres serviriam de subsídio às posições do ativismo local, a exemplo do parecer da CASAN, que indicou uma capacidade de abastecimento de água limite de 147.161 pessoas na planície do Campeche, algo bastante distante das 450.000 pessoas que o projeto da prefeitura previa assentar no Campeche (TIRELLI *et al.* 1997).

Segundo Tirelli *et al.* (2007), outras associações comunitárias importantes em relação a esta questão, e que têm o seu surgimento articulado ao MCQV, são os meios de comunicação alternativos na região: o Jornal Fala Campeche, e a Associação Rádio Comunitária do Campeche (ARCC). A primeira edição do jornal comunitário data de julho de 1997; nesta edição, é convocada a participação da comunidade no I Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche, e aborda-se os principais pontos críticos do plano diretor da prefeitura, chamando a atenção para a falta de participação no processo em questão. Após o primeiro número, mais 20 são lançados, todos com a mesma proposta, a de mobilização política, informação e análise dos problemas socioambientais, em temas associados ao planejamento urbano da região. O jornal foi financiado por anunciantes da localidade, ou, eventualmente, por projetos de extensão universitária. O jornal impresso, enquanto manteve-se ativo foi organizado de forma aberta e horizontal, em relação a definição das pautas, e elaboração dos textos. Já a ARCC, nasce em 1998, ainda como “rádio pirata”, através da articulação de integrantes do MCQV, AMOCAM e Movimento Campeche a Limpo (CAL). A iniciativa

persiste nos anos seguintes, até se tornar o principal meio alternativo de comunicação da região, acompanhando histórias e lutas da comunidade. O processo para se obter a licença legal para o registro da rádio comunitária, demorou cerca de 8 anos. A primeira transmissão da rádio enquanto frequência modulada (FM) para a região, data de 02 de abril de 2005, e teve em sua programação musical intercalada com avisos de utilidade pública e entrevista. Desde 2006, a rádio funciona de uma forma mais estruturada, numa parte do terreno do Sindicato dos Eletricitários de Florianópolis. A construção simples de 30m² foi erguida na época com o trabalho voluntário, e a partir de doações e de contribuições financeiras; recentemente, entre o final de 2017 e início de 2018, uma nova sede da rádio, com um estúdio mais apropriado passou a ser construída, com a participação de voluntários, utilizando técnicas de bio-construção (parede de pau a pique, tijolos de adobe e cordwood), utilizadas no casario dos primeiros moradores do Campeche.

Figura 07: edição número 19 – ano 09, de junho de 2006 do Jornal Comunitário Fala Campeche



Fonte: disponível em: <<https://pt.slideshare.net/distritocampech/fala-campeche-numero-19-junho-2006>>. Acesso em 05/19/2017.

Em função dos objetivos desta tese, não abordamos o conjunto das associações que já existiram ou que existem atualmente no Campeche, sendo que demos destaque somente aquelas de maior relevância para a questão do conflito ligado a elaboração dos planos diretores para a região. Deste modo, associações como o Conselho Comunitário do Rio Tavares, o Conselho

Comunitário da Fazenda do Rio Tavares, a Associação de Surf do Campeche, A Associação de Pais e Amigos da Criança e do Adolescente (APAM), a Associação dos Moradores da Praia das Areias (AMPA), o Movimento SOS Esgoto Sul da Ilha, o Instituto Socioambiental Campeche (Isacampeche), o Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG), entre outros, todos estes de ampla relevância no contexto social e territorial do Campeche, não serão abordados. Uma boa parte dessas associações já não são mais existentes da maneira como foram concebidas, tal como o MCQV, que foi gradativamente se desarticulando em função de uma nova organização, ligada ao Núcleo Gestor do processo do PDP de Florianópolis. Posteriormente, o movimento se rearticula na forma de um Núcleo Gestor “autoconvocado”, essencialmente a partir de 2009, quando o processo participativo no plano diretor é interrompido pela primeira vez. Contudo, algumas associações como a AMOCAM, e a Rádio Comunitária persistem até os dias atuais, em sua trajetória de atividades ligadas às necessidades do bairro. Como parte de um processo de renovação, novas articulações entre moradores vem sendo feitas em função de demandas urgentes, como a questão do saneamento. Neste sentido, a ONG S.O.S. Campeche Praia Limpa foi criada, na medida em que os moradores passaram a contestar a proposta da CASAN, apoiada pelo prefeito (na época Dário Berger) de um emissário submarino para lançar o esgoto no mar, atrás da ilha do Campeche; segundo entrevista, a ONG tem como uma de suas características, reunir moradores de diferenciadas orientações político-partidárias, em torno de uma causa comum, ligada à defesa da praia, o que põe em relevo, uma motivação associativa/participativa, essencialmente identitária, sobretudo em relação aos aspectos físicos locais (conforme será visto no Capítulo IV).

II.2.1. A luta comunitária contra o Plano de Desenvolvimento do Campeche

De acordo com Tirelli *et al.* (2007) é a partir da década de 1970 que as belas paisagens da Ilha de Santa Catarina passam a compor áreas cada vez mais almeçadas para a composição de grandes negócios. Como visto, a invasão das dunas, começando na região sul do Campeche entre 1979 e 1980, e a organização de surfistas ativistas no enfrentamento a esta invasão demarca o início da resistência local, e de um conflito entre a preservação dos espaços de natureza preservada e as intervenções humanas na localidade. Posteriormente, diversas áreas costeiras e do interior da Ilha foram transformadas de zonas rurais para urbanas, com a aprovação do Plano

Diretor dos Balneários (1985); se por um lado esta regulamentação passa a servir como limitante de uma ocupação desordenada, por outro, muitas das áreas costeiras da cidade continuariam a ser ocupadas apesar da legislação, ou ainda, e principalmente, a partir de subsequentes alterações que descaracterizariam o plano diretor ao longo dos anos, visando ao atendimento de interesses particulares. Segundo Fauth (2008), no limiar destes processos irregulares, mas também “regulamentados” pelos quais se dá a ocupação, há um aumento no perfil de renda das famílias que passaram a morar no Campeche, e isto incorre em um aumento do custo de vida para os moradores e populações tradicionais. De fato, a mercadificação apoiada pelo poder público tem desencadeado, ano após ano, em inúmeros processos de desterritorialização e de gentrificação no Campeche.

Em 1989, o IPUF começou a elaborar o Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares (Plano de Desenvolvimento do Campeche). No dia 21 de dezembro deste ano, a comunidade responde e elabora a *1ª Carta dos Moradores do Campeche sobre os Projetos de Urbanização da Área*. Assinada pela AMOCAM, esta carta colhia reivindicações dos moradores tiradas das reuniões que se realizavam desde novembro daquele ano, e rejeitava o projeto da prefeitura, para exigir que se fizesse cumprir a legislação ambiental existente de preservação às dunas, às lagoas da Chica e Pequena, ao Rio João Francisco e ao Morro do Lampião. A carta continha ainda reivindicações quanto a necessidade de serem garantidos e reabertos os caminhos históricos, os engenhos e a área do campo de aviação, reivindicando que o antigo hangar da Air France (atual centro comunitário) deveria ser tombado e transformado em museu-escola do Campeche, além de uma série de outras reivindicações. Este seria o primeiro conjunto sistemático de propostas para a elaboração do que viria posteriormente a se constituir no plano diretor comunitário.

Em 24 de novembro de 1992, o IPUF envia a Câmara de Vereadores uma primeira versão do Plano de Desenvolvimento do Campeche. Esta, constitua-se em uma proposta específica, completamente diferente da legislação urbanística então vigente no Campeche, referente ao Plano Diretor dos Balneários. O órgão de planejamento municipal propunha com isso, a urbanização de toda a planície do Campeche. Isto se daria pela construção de um extenso sistema viário de vias rápidas e de vias hierarquizadas, que se planejava construir de uma só vez sobre a planície. O modelo urbanístico do

projeto era inspirado na cidade inglesa Milton Keynes³⁹, no qual os bairros são voltados para dentro das vias, de modo que cada célula deveria conter todo o equipamento urbano considerado necessário, incluindo centros comerciais, parques e escolas. Superposta à malha viária, se planejava uma rede de trilhos para trem de superfície, além das ciclovias e transporte para pedestres. Para Santos (2015), uma característica marcante do PDC foi a postura dos técnicos do IPUF, em procurar imputar ao território uma fórmula específica de planejamento, com referenciais de atuação pautados em modelos extrínsecos ao lugar. No PD do Campeche, “(...) os princípios de autonomia e integração social eram sintetizados pelo conceito de unidade de vizinhança, uma das figuras elementares do urbanismo progressista do alto modernismo” (SANTOS, 2015, pp. 302-303).

³⁹ De acordo com o PD do Campeche (1997), o projeto de cidade-nova do Campeche seguia alguns princípios básicos das new-towns britânicas, como: a predominância de densidades baixas, a delimitação clara de bairros, a separação pedestre-veículo, a ausência de tráfego de passagem através de áreas residenciais, entre outros. A equipe técnica do IPUF acrescentaria outros elementos, tais como a polinucleação em três bairros cujos centros comerciais deveriam possuir gabarito elevado, funcionando como marcos visuais do Campeche (IPUF, 1997).

Figura 08: mapa de vias locais, de pedestres e equipamentos urbanos do Plano de Desenvolvimento do Campeche



Fonte: IPUF, 1992. (Foto tirada pelo autor).

O PDC de 1992 seria reelaborado em duas ocasiões, em 1995 e em 1997. Ainda que esse projeto alegasse a reserva de áreas para diferentes classes de renda, as áreas projetadas à beira-mar, ou nas proximidades das principais vias previam um maior adensamento, com até seis pavimentos. A imponência do projeto, todavia, gerava insegurança na população que, observando o que acontecia em outras áreas costeiras, como a avenida Beira-Mar Norte e de Balneário Camboriú, não tinha nenhuma garantia de que o plano não seria alterado posteriormente, para permitir maiores gabaritos, resultando em maior valorização e especulação imobiliária. De fato, a regulamentação da planície do Campeche era vista como necessária pelo IPUF, também como forma de contenção das pressões dos setores turístico e imobiliário, que “(...) buscavam ressuscitar o Projeto Oceânico Turístico, de 1968, o qual previa prédios de 26 pavimentos ao longo da costa e a ocupação das dunas da Joaquina em nome do turismo internacional” (IPUF, 1997, PD do Campeche, pág. 02).

Dede o início, o projeto elaborado pelo IPUF reflete a visão presente na política local à época, de que haveria uma “vocação” para Florianópolis, ligada a ideia de “indústrias limpas”. Esta ideia estava associada ao desenvolvimento dos setores tecnológicos e turísticos, unindo o conceito das tecnópoles (tecnologia, educação e residência) com as características paisagísticas e culturais da Ilha (aspectos ligados ao turismo). A planície do

Campeche, pelas características do sítio, seria, na visão da prefeitura, o espaço encarregado para absorver tal demanda:

As funções da região do Campeche no contexto regional podem ser definidas como área de expansão urbana e pólo de alta tecnologia, podendo atuar secundariamente como centro turístico. A necessidade de planejar uma cidade com funções tecnológicas levou naturalmente ao estudo de urbanizações similares noutros locais do mundo, na busca de um modelo de estruturação espacial adequado (IPUF, PD do CAMPECHE, 1997, pág. 56).

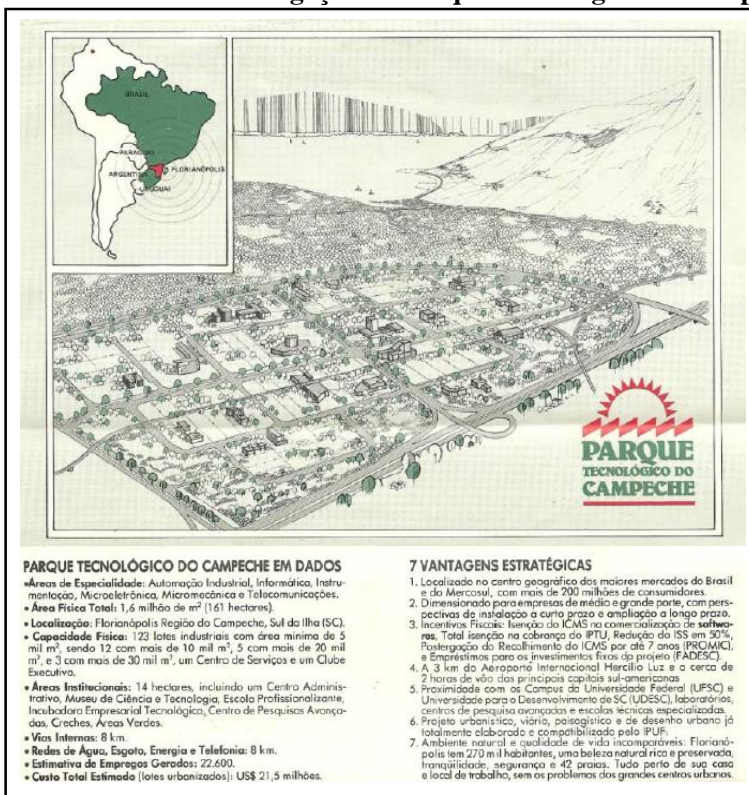
(...)

É com base no critério de auto-suficiência que a proposta das *new-towns* britânicas chega ao Campeche. Situada em zona periférica com área várias vezes maior do que o centro da capital, a região do Campeche assume naturalmente funções de descentralização urbana. Por outro lado, suas vocações como pólo de alta tecnologia e centro turístico, geram uma forte possibilidade de uma certa autonomia econômica (Idem, p. 59).

Enquanto o modelo urbanístico do projeto era inspirado nas *new-towns* britânicas, a referência para o modelo econômico era, portanto, os parques tecnológicos, mais precisamente, as tecnópolis japonesas. Considerava-se que este seria o elemento gerador de empregos, e atrativo de investimentos de porte internacional, o que alavancaria a pouco dinâmica economia do município (RIZZO, 2013). Com base em estimativas demográficas, a prefeitura projetava uma tendência de crescimento populacional “inevitável” para Florianópolis (projeção que era utilizada como justificativa para a escala do planejamento aos moldes propostos). Com base nestas projeções, o projeto previa que a planície do Campeche deveria ser capaz de acomodar 450.000 habitantes, utilizando-se, para tal, uma taxa de ocupação de 70% do solo da planície; levando em consideração que a população municipal de Florianópolis, na época, era de aproximadamente 258 mil habitantes, a visão de da prefeitura visava motivar a criação de uma verdadeira nova cidade, “dentro” da cidade já existente. O projeto do PDC previa: 4 Parques Tecnológicos; 1 Campus Universitário; 1 Autódromo

Internacional (que seria instalado na cabeceira da pista do aeroporto); 1 Centro de Convenções, além de Shoppings Centers e ainda 3 Setores Hoteleiros (TIRELLI *et al.*, 2007).

Figura 09: Panfleto de divulgação do Parque Tecnológico do Campeche



PARQUE TECNOLÓGICO DO CAMPECHE EM DADOS

- **Áreas de Especialidade:** Automação Industrial, Informática, Instrumentação, Microeletrônica, Micromecânica e Telecomunicações.
- **Área Física Total:** 1,6 milhão de m² (161 hectares).
- **Localização:** Florianópolis Região do Campeche, Sul da Ilha (SC).
- **Capacidade Física:** 123 lotes industriais com área mínima de 5 mil m², sendo 12 com mais de 10 mil m², 5 com mais de 20 mil m², e 3 com mais de 30 mil m², um Centro de Serviços e um Clube Esportivo.
- **Áreas Institucionais:** 14 hectares, incluindo um Centro Administrativo, Museu de Ciência e Tecnologia, Escola Profissionalizante, Incubadora Empresarial Tecnológica, Centro de Pesquisas Avançadas, Creches, Áreas Verdes.
- **Vias Internas:** 8 km.
- **Redes de Água, Esgoto, Energia e Telefonia:** 8 km.
- **Estimativa de Empregos Gerados:** 22.600.
- **Custo Total Estimado** (lotes urbanizados): US\$ 21,5 milhões.

7 VANTAGENS ESTRATÉGICAS

1. Localizado no centro geográfico dos maiores mercados do Brasil e do Mercosul, com mais de 200 milhões de consumidores.
2. Dimensionado para empresas de médio e grande porte, com perspectivas de instalação a curto prazo e ampliação a longo prazo.
3. Incentivos Fiscais: Isenção do ICMS na comercialização de softwares. Total isenção na cobrança do IPTU. Redução do ISS em 50%. Postergação do Recolhimento do ICMS por até 7 anos (PRC/MCI), e empréstimos para os investimentos fixos do projeto (FADESC).
4. A 3 km do Aeroporto Internacional Hercílio Luz e a cerca de 2 horas de voo das principais capitais sul-americanas.
5. Proximidade com os Campus da Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade para o Desenvolvimento de SC (UDESC), laboratórios, centros de pesquisa avançados e escolas técnicas especializadas.
6. Projeto urbanístico, viário, paisagístico e de detalhamento urbano já totalmente elaborado e compatibilizado pelo IPIF.
7. Ambiente natural e qualidade de vida incomparáveis: Florianópolis tem 270 m il habitantes, uma beleza natural rica e preservada, tranquilidade, segurança e 42 áreas, tudo perto de sua casa e local de trabalho, sem os problemas dos grandes centros urbanos.

Fonte: RIZZO, 2013.

A população local questiona a concepção do plano da prefeitura e cria, a partir de encontros e reuniões locais, um outro conceito, a que chama de “cidade-jardim”, pautado na ideia de um desenvolvimento na escala humana, e apoiado nas premissas da preservação do meio ambiente e da valorização do patrimônio cultural. Mobilizando-se em defesa desta concepção, a comunidade do Campeche pressionou o governo municipal na gestão de Sérgio Grandó (PPS – Partido Popular Socialista), e conseguiu, pela primeira vez, que o projeto fosse discutido fora dos ambientes técnicos do

planejamento municipal. No início de 1993, o então prefeito retira o Plano Diretor da câmara para discussão com as comunidades. O IPUF chama professores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para discutir o projeto, que é questionado pelos presentes. Assim, na ocasião, foram sugeridas reavaliações, porém as discussões não trouxeram resultados do ponto de vista das propostas encaminhadas pelas organizações populares locais, dando início a um longo conflito entre posições sobre o projeto de desenvolvimento mais adequado para a região (TIRELLI *et al.*, 2007).

Em 1994, novamente sob pressão dos moradores, o IPUF abre novamente um processo de discussão com a população e entidades locais. De acordo com Tirelli *et al.* (2007), são realizadas reuniões nos bairros da Tapera, no Alto Ribeirão, no Campeche e Fazenda do Rio Tavares. Nas reuniões, os pontos de discórdia mais evidentes eram, o dimensionamento do sistema viário, a proposta da “Via Parque” sobre as dunas (com 40 metros de largura), a ameaça de altos gabaritos dos prédios, a densidade populacional induzida e as consequências ambientais e sócio-culturais do desenvolvimento proposto para o sul da Ilha. No entanto, do ponto de vista da população, estas discussões não trazem resultados, sendo que o IPUF mantém o projeto inicial quase sem alterações.

Em 1995, o plano é reeditado pelo IPUF. Segundo Tirelli *et al.* (2007), embora o então prefeito viesse da militância no campo da oposição, apresenta, nos moldes do plano de 1992, o plano na Câmara de Vereadores sem nenhuma posição crítica ao projeto. Em seu pronunciamento, ele coloca que “(...) trata-se de concepção urbana integrada, de um projeto para uma cidade nova, com capacidade para 450.000 habitantes, e capaz de colocar Florianópolis no século XXI⁴⁰”. Contudo, nesta conjuntura política convidativa ao diálogo, e como resultado das pressões populares, o plano não chega a ser enviado à câmara nesta ocasião.

Entre 1995 e 1996, representantes do “Orçamento Participativo do Sul da Ilha” (experiência que chegou a ser implementada nos distritos na época, mas que não teve força para continuar na gestão seguinte, de Ângela Amim) elaboram e enviam um abaixo-assinado e enviam ao então prefeito municipal, solicitando a suspensão dos encaminhamentos, para que o plano pudesse ser discutido com a população, ato que surte efeito; em novembro de 1996, reabrem-se as discussões de planejamento na região e nas comunidades. Segundo Tirelli *et al.* (2007):

⁴⁰ Mensagem do Prefeito Sérgio Grando à Câmara de Vereadores. Material de referência s/d (anexado em TIRELLI *et al.*, 2007, p. 118).

Em novembro de 1996, reabrem-se as discussões de planejamento na região e as comunidades, em conjunto com o IPUF, preparam um seminário para o sul da Ilha, na Associação Pais e Amigos da Criança e do Adolescente do Morro das pedras – APAM. O evento tinha caráter consultivo sobre os problemas da região e reafirmava a necessidade de a população participar do planejamento de sua área (TIRELLI *et al.* 2007, p. 19).

Na ocasião, o IPUF apresenta suas diretrizes para o planejamento da Ilha, porém não apresenta o PDC, cujo uma série de orientações vinham sendo aprovadas parceladamente na câmara, como a proposta da Via Parque, uma estrada que ligava a Lagoa da Conceição ao Morro das pedras, e que passava sobre as dunas. De acordo com Tirelli *et al.* (2007), a maior parte das alterações que vinham sendo feitas pelos vereadores, transformava Áreas Verdes de Lazer (AVL), Áreas de Preservação Limitada (APL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) em Áreas Turísticas Residenciais (ATR), sem qualquer planejamento ou infraestrutura, mas com a finalidade de atender a interesses econômicos e privados de parceiros políticos ou elites poderosas. Uma série de proposições populares são apresentadas na reunião, assim como uma série de encaminhamentos, os quais revelam o conhecimento dos moradores. De acordo com Tirelli *et al.* (1997), a partir deste seminário, parecia se estar caminhando para uma aproximação de interesses entre as comunidades do sul da Ilha e o poder público, mas a mudança de gestão, que viria com as eleições de 1996, poria interrupção a esta aproximação. O PDC que com o abaixo-assinado havia sido retirado da Câmara de Vereadores na gestão de Sérgio Grando, com a eleição de Ângela Amim (PP – Partido Progressista), em 1996, acaba, de modo autoritário, sendo reenviado à Câmara de Vereadores, sem o consentimento da população. Há na nova gestão, segundo Tirelli *et al.* (1997), a interrupção completa do diálogo entre as organizações populares locais e a administração pública.

Em março de 1997, um novo abaixo-assinado solicitando a retomada das discussões de planejamento com a comunidade é enviado ao IPUF. Em julho do mesmo ano, decorrente da demanda pela discussão mais ampla do plano, o IPUF apresenta à comunidade o PDC, em uma assembleia realizada na Sociedade Amigos do Campeche (SAC), ocasião em que comparecem mais de 200 pessoas. A assembleia porém, rejeita o plano, que agora era apresentado em 14 partes, nas chamadas Unidades Espaciais de

Planejamento (UEP's). O principal argumento para a rejeição da proposta era que o plano apresentado era praticamente igual ao de 1992, com a diferença de que agora ele tinha sido dividido e apresentado parceladamente, em cada UEP. Na assembleia, a comunidade decide que iria analisar o plano, e apresentar sua própria versão com propostas e diretrizes. Como encaminhamento desta reunião, os moradores fundam em agosto, o MCQV - Movimento Campeche Qualidade de Vida.

O MCQV, articulando diversos moradores do Campeche e do sul da Ilha, professores e estudantes sobretudo da UFSC, em torno da questão da resistência ao Plano do IPUF, passaria a ser um integrante fundamental nas discussões e nos embates com o executivo municipal, em relação ao planejamento da planície. De acordo com Tirelli *et al.* (2007), o MCQV se constituiu como um movimento de articulação de diversas entidades da região (associações de moradores, movimentos e entidades de bairro) atingidas pelo Plano de Desenvolvimento do Campeche. O movimento optou por não se estabelecer legalmente como associação, e nem definir formas organizacionais burocráticas, "(...) preservando-se como movimento aberto à participação de associações e indivíduos e flexível nas suas formas de funcionamento. De acordo com Tirelli *et al.* (2007):

A trajetória bem sucedida do MCQV pode ser explicada pela capacidade de mobilização autônoma que as localidades adquiriram nas últimas décadas. Sua pauta voltada para os grandes problemas sócio-ambientais tocava no cotidiano da população, o que, somado à carência crônica de políticas públicas municipais, estaduais e federais, criou uma significativa disposição participativa. A atitude crítica e a capacidade de autonomia assumida pelos movimentos sociais desse período foram dois elementos importantes que, sem dúvida, incentivaram o crescimento dos grupos, principalmente o MCQV (TIRELLI *et al.* 2007, pp. 23-24).

Em 28 de agosto de 1997, uma nova assembleia é realizada, na qual o plano do IPUF é novamente rejeitado. Através do recém-criado jornal comunitário *Fala Campeche* (criado em julho daquele ano), são feitas chamadas para o *1º Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche*. Naquele momento, o movimento comunitário inicia uma campanha para o adiamento da data de entrega estipulada pela prefeitura dos posicionamentos sobre as UEP's (29 de setembro) para 19 de novembro, data posterior à

realização do seminário. Todavia, o IPUF responde em 12 de setembro, e reitera a data limite, alertando que a ausência de resposta por parte da associação de moradores seria considerada como “nada tendo a opor ao plano apresentado” (TIRELLI *et al.*, 2007). Na data limite para a apresentação de um posicionamento, o movimento comunitário encaminha um documento ao IPUF, expondo os motivos da rejeição ampla ao plano (PDC), e reiterando a necessidade da participação ativa da população. O documento fazia também um convite às autoridades, para participarem do seminário comunitário de planejamento. Sem resposta oficial, a AMOCAM, em nome de diversas organizações populares do bairro, interpõe contra a prefeitura de Florianópolis e o Instituto de Planejamento Urbano uma “Ação Cautelar de Notificação”, o que teria impactos significativos.

Em 1997, o MCQV organiza entre os dias 23 e 25 de outubro, o “I Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche”, que contou com a participação de mais de 350 pessoas. Como resultado do processo de construção comunitária que havia levado até o seminário, foi elaborado um documento de 242 páginas intitulado “Dossiê Campeche” (MCQV, 1997). O documento que fazia um diagnóstico da localidade, trazendo análises e pareceres especializados sobre o PDC, propondo diretrizes de desenvolvimento sustentável, construídas a partir das demandas comunitárias. Entre estes pareceres, o da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), possuía um peso particular, já que continha o argumento técnico de que a região do Campeche tinha somente capacidade de abastecimento de água para 147.161 pessoas. O documento é encaminhado a diversos órgãos públicos municipais, estaduais e federais, e obtém duas respostas oficiais em forma de cartas: a primeira resposta, do IPUF desqualifica o dossiê e as suas contribuições, desconsiderando o documento como parte de um processo participativo, e já a segunda, da direção do Departamento de Gestão das Águas Federais, Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tece elogios à organização popular local, preocupada com os seus recursos hídricos.

A resposta feita às pressas pelo IPUF, em relação ao Dossiê Campeche, o Parecer Técnico nº 214/98, tece uma série de argumentos contrários às propostas da comunidade, todavia, apelando para juízo de valor e mesmo ridicularizações, em vários trechos. Apenas para citar alguns:

A irresponsabilidade dessa posição só se explica por motivos políticos de interesses pessoais, provavelmente vinculados à ocupação de áreas de preservação permanente e implantação de loteamentos

clandestinos. Essas ideias só beneficiam aos grileiros, especuladores, gerando um questionamento sobre os reais motivos da —pressão popular (IPUF, 1998, p. 6).

(...)

Não há diferença de tratamento dos agentes, mas da forma como estes abordam o instituto: o empresário procura o IPUF para discutir a doação de áreas públicas e a implantação de infraestrutura, a comunidade para discutir o que o poder público lhe dará, qual recurso amearhará. Uma relação é administrativa, a outra é clientelista (IPUF, 1998, p. 8).

(...)

O argumento desses ambientalistas primários é o da sustentabilidade da Ilha, em defesa do qual se utilizam de todas as armas inclusive a Agenda 21 e a Lei dos Recursos Hídricos. Repetindo com 30 anos de atraso as teses do Clube de Roma, tentam definir os limites do crescimento da Ilha (IPUF, 1998, p. 9).

(...)

Não é o zoneamento urbano nem a permissão de prédios de apartamentos que irão induzir a ocupação da região. Florianópolis atrai uma migração com fatores econômicos e locacionais cujas causas estão além do controle de qualquer planejador. Embora os atuais residentes sonhem em evitar que novos moradores ocupem seu paraíso, o crescimento da região é inevitável (IPUF, 1998, p. 11).

Como resultado das pressões populares, em 1998 o Plano Diretor do IPUF é novamente retirado da Câmara de Vereadores, para que fossem feitas modificações em atendimento às demandas populares. Todavia, no ano seguinte, o plano volta à câmara, agora já dividido nas 14 UEP's. As tentativas de diálogo entre o órgão de planejamento e a comunidade entre julho e setembro fracassam, em vista da incompatibilidade das propostas. O MCQV, todavia, continuava a se reunir aos sábados, em escolas e associações locais, permitindo um acúmulo de experiências que possibilitaria

a elaboração autônoma de um plano diretor alternativo. O movimento mobiliza a comunidade e organiza o 1º, 2º, 3º e o 4º Festivais de Arte e Cultura do Campeche, além de continuar a distribuição gratuita do periódico Fala Campeche. Com a adesão comunitária, o movimento inicia uma série de *oficinas itinerantes comunitárias de planejamento urbano*, nos diferentes bairros da planície. Nestas oficinas “(...) era problematizada a situação da região e discutidos, com apoio de mapas e plantas, dados sobre a origem e disponibilidade de água para o abastecimento, tipos de saneamento os problemas locais, a falta de infraestrutura e as diretrizes do Dossiê” (TIRELLI *et al.*, 2007, p. 34).

O dossiê elaborado e as oficinas comunitárias serviriam de base para a elaboração do *Plano Comunitário para a Planície de Campeche - Proposta para um Desenvolvimento Sustentável*. O plano aprovado em assembleia comunitária realizada em 27 de novembro de 1999, foi apresentado na Câmara de Vereadores em março de 2000, como substitutivo global ao plano da prefeitura, elaborado pelo IPUF. O objetivo era propor “(...) um plano que contemplasse o desenvolvimento das potencialidades econômicas fundamentado no uso sustentável dos recursos naturais e no respeito à qualidade de vida dos habitantes do lugar” (Idem). A experiência é considerada por Tirelli *et al.* (2007), como 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 por um forte grau de autonomia da população local.

De acordo com Búrgos (2007), no primeiro semestre de 2001, começaram 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, decidiu por elaborar uma terceira versão do Plano Diretor, embasada nos dois projetos. Porém, novamente a proposta conservava em sua essência o projeto da prefeitura, sendo rejeitado pela comunidade, que exigiu 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 (Lei 10.257/2001).

Outros dois momentos em que a sociedade civil organizada consegue impedir a votação do PDC da prefeitura ocorrem 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, as organizações populares envolvidas reagem 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 a partir de recurso feito 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.

O segundo momento ocorre já em 2005, na gestão de Dário Berger (PSDB/PMDB). No dia 8 de março, o presidente da câmara municipal anunciou publicamente que retomaria imediatamente a discussão do Plano Diretor. Houve mobilização e resistência expressando-se em favor da necessidade de sua rediscussão com a população. Em abril daquele mesmo ano, o projeto foi novamente retirado da câmara e o prefeito nomeia uma comissão especial para a mediação do conflito (TIRELLI *et al.*, 2007).

A experiência do PD do Campeche, entre a década de 1990 e início da década de 2000 (Juntamente com as mobilizações no Plano Diretor de 1997), demarca um momento de abertura do planejamento urbano municipal à participação na elaboração de planos diretores para Florianópolis. Contudo, esta ainda não se configurava em uma participação institucionalizada. Naquele momento, a participação aparece muito mais enquanto reivindicação, como mobilização na esfera pública para pressionar os governos a um processo de diálogo, com o objetivo e inserir no centro do sistema político, as pautas tematizadas na sociedade civil. A resistência, todavia, do órgão de planejamento era flagrante. Isto se evidencia, em um trecho do PD do Campeche:

A proposta inicial para identificar as aspirações das comunidades abrangidas pela região do Campeche era realizar uma pesquisa junto aos grupos organizados existentes nessas localidades. (...) entretanto, após diversas tentativas, somente duas se manifestaram. Diante disto optou-se por realizar uma pesquisa de campo junto as diversas comunidades, aleatoriamente, sem uma amostra previamente estabelecida, mas buscando essencialmente colher depoimentos que atendessem aos objetivos propostos (IPUF, 1997, PD do CAMPECHE, p. 51).

A partir deste trecho, percebe-se que a abertura do órgão de planejamento à participação social possuía limites. Santos (2015), considera que, para os técnicos do IPUF, a participação social naquele momento “(...) era compreendida como inserção passiva de entidades representativas de

moradores – principalmente as associações comunitárias – em pesquisas e levantamentos de demandas” (p. 300). A participação empenhada era, portanto, pouco intensa, e além disso, caracterizada pelos próprios técnicos como sendo de baixa qualidade, visto que consideravam a leitura dos problemas feita pela população como sendo parcial, pautada em vontades individualistas da população. Isto também se tornaria evidente na resposta oficial dada pelo IPUF ao encaminhamento do Dossiê Campeche (junto a 18 pareceres técnicos) ao órgão de planejamento.

Com diversas limitações técnicas (a exemplo da incapacidade de abastecimento de água, e da regulamentação que proíbe a instalação de parques tecnológicos em zonas de ruído de aeroporto), e com alto grau de rejeição popular, o projeto teve grande dificuldade de avançar, e de conseguir apoio econômico, ainda que, tivesse tido apoio por parte do executivo municipal, nos três mandatos que vão de 1989 até 2004.

O processo que viria em seguida, todavia, inicia-se em um contexto diferenciado: pela primeira vez, a participação na elaboração do plano diretor municipal vai se ancorar em regras e normas instituídas pelo Estatuto e pelo Conselho das Cidades. Estas normas obrigam os municípios inseridos em regiões metropolitanas em aglomerados urbanos ou cidades com mais de 20.000 habitantes, a revisar ou elaborarem seus planos diretores de acordo com as regras estipuladas para a gestão democrática da cidade. É o caso do processo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, iniciado em 2006.

II.2.2. O Plano Diretor Participativo de Florianópolis e a resistência do Campeche

As Leis municipais nº 2193/85 e 001/97 cobriam, respectivamente, a porção relativa aos balneários da Ilha de Santa Catarina, e o Distrito Sede. Com o processo de revisão destas leis e a elaboração de um novo plano diretor, processo iniciado em julho de 2006, dá-se início a uma experiência notadamente distinta das anteriores em matéria de planejamento urbano na cidade, na qual, o plano diretor abrange a totalidade do território municipal, e no qual o direito à participação é respaldado no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. A participação institucional é então uma novidade, tendo em vista que, desde o primeiro plano diretor de Florianópolis, até os processos de elaboração do Plano Diretor dos Balneários e do Plano Diretor de 1997, os planos diretores foram resultantes de trabalhos essencialmente técnicos, realizados em gabinete por técnicos em urbanismo (após 1977, elaborados pelos técnicos do IPUF). No contexto nacional, os anos 1990

podem ser caracterizados pela convergência entre o projeto neoliberal e a consolidação democrática; já no cenário local, ainda que a participação não tivesse sido institucionalizada nos planos diretores, em diferentes ocasiões, o ativismo comunitário e os movimentos sociais colocaram a participação na pauta do planejamento urbano, como uma prática necessária à ampliação da democracia. Após 2001, o grande diferencial é a institucionalização da participação nos planos diretores municipais.

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis tem seu início em 2006, sob a coordenação do órgão de planejamento municipal o IPUF. Em 12 de junho deste ano, o então prefeito Dário Berger assina o Decreto nº4215/2006 que cria o grupo executivo do PDP, definido 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 é realizada no mês seguinte, no dia 06 de julho de 2006 no Teatro Álvaro de Carvalho. Esta reunião seria de grande importância para a definição do “desenho” que a participação iria adotar no processo de elaboração do Plano. Na ocasião, haviam três propostas sobre a composição do NG que partiam do grupo executivo do PDP; sobre esta proposta, é acrescentada uma outra, 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 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, 2006).

Esta primeira reunião 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. Este tipo de desenho institucional não foi comum em outras experiências similares de planos diretores no Brasil.

Após esta primeira reunião em que é acatado o desenho 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 2006. Nesta etapa, foram realizadas 13 (treze) Audiências Públicas nos distritos do município, sendo que o objetivo principal era a eleição dos representantes e suplentes dos distritos. Além disso, o IPUF presta esclarecimentos sobre o processo participativo, e discutia-se como ocorreria o processo de montagem material dos núcleos distritais.

No dia 23 de novembro de 2006, ocorre a primeira Audiência Pública distrital promovida pelo IPUF, no distrito do Campeche. A ocasião destacou a autonomia da organização comunitária local, em vista de todo o processo de lutas acumuladas entre os anos 1990 e início dos anos 2000. A referida audiência serviria apenas para referendar uma escolha de representação que já havia sido feita pela comunidade, em reuniões anteriores realizadas no bairro, confirmando a forte tradição de envolvimento com a temática do plano diretor (MORO, 2007).

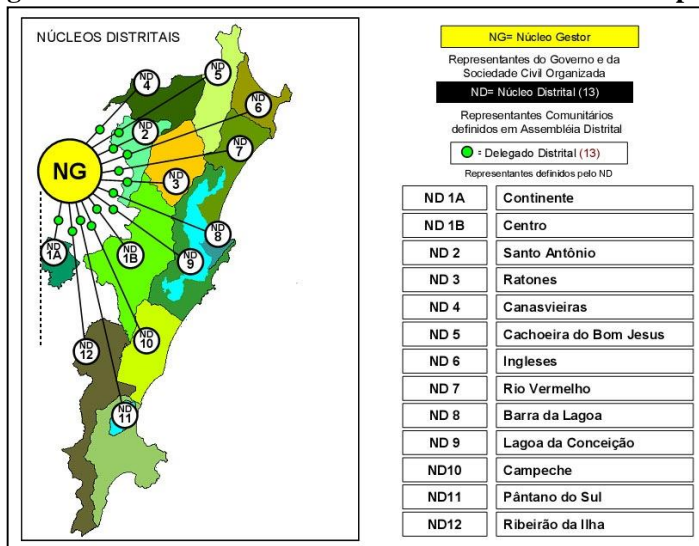
Em 26 de março de 2007 é realizada uma primeira audiência pública municipal, para finalizar o processo de composição do Núcleo Gestor. Este ficaria definido pelas seguintes proporções: I) poder público – dez representantes, entre os quais, o IPUF, órgãos de licenciamento e fiscalização ambientais, entre outros (conforme já citado); II) organizações da sociedade civil – dezesseis representantes, entre movimentos sociais, fóruns, entidades de classe, e entidades acadêmicas, conforme segue:

- Movimentos Sociais e ONGs – 5: Fórum Maciço do Morro da Cruz, Fórum da Bacia do Rio Ratoões, 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;
- 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.

O Núcleo Gestor era, portanto, diversificado, e assim as territorialidades se definiam, ora pelos movimentos sociais e organizações populares, ora pelas entidades representativas da classe industrial e empresarial (como o SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil de Florianópolis e a CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas), e bem como, pelos representantes do poder público. A novidade principal foi a incorporação dos Núcleos Distritais, e os representantes eleitos diretamente pela população. Tal inserção na composição deste grupo, responsável por fiscalizar e acompanhar o processo participativo de elaboração do plano diretor, viria, posteriormente, a alterar a conjuntura desta esfera de poder, que é o Núcleo Gestor, e com isso, os rumos que o processo do plano diretor iria tomar dali em diante.

Os Núcleos Distritais se constituíram em “espaços públicos” referentes à divisão político-administrativa do município (ver figura 10). O objetivo principal dos Núcleos Distritais era o de viabilizar a participação das comunidades nas discussões do plano diretor. Em cada distrito equiparam-se sedes, com computadores, telefones, material gráfico e pessoal de apoio, como estagiários dos cursos de Geografia e Arquitetura. Compunham o processo participativo, e de certa forma, pedagógico nestes espaços públicos, entidades comunitárias, associações locais, cidadãos, representantes distritais e suplentes, eleitos em assembleias. Tal desenho institucional configurou-se em uma inovação no território florianopolitano. Ampliando o modelo da ratificação pública dos planos diretores municipais, em que, Conforme Avritzer (2008) “(...) os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (p. 46), a introdução desta inovação territorial acabaria servindo, no jogo político, como uma forma de empoderamento social. O estabelecimento destes espaços públicos ampliou as condições para que o território fosse simbolicamente apropriado pelos cidadãos isolados e grupos locais. Como reação a esta apropriação e a este empoderamento, a experiência dos Núcleos Distritais não iria durar mais que dois anos em Florianópolis, sendo finalizada pela prefeitura no início de 2009.

Figura 10. Núcleos Distritais do Plano Diretor de Florianópolis



Fonte: IPUF. Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Florianópolis, 2006.

Diante do início do processo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, em 2006, as organizações populares envolvidas na temática do Plano Comunitário para a Planície do Campeche se deparam frente a um novo processo. Tendo em vista o contexto da institucionalização do planejamento participativo em âmbito nacional (e, paralelamente, o agravamento dos problemas decorrentes da expansão imobiliária e turística no bairro desde o final da década de 90, a exemplo da especulação fundiária), o MCQV deu início a um processo de revisão do conteúdo do Dossiê Campeche (1997) e do Plano Comunitário (1999). As reuniões realizadas com esta finalidade deram 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).

O II Seminário Comunitário de Planejamento da Planície do Campeche foi realizado nos dias 30 e 31 de março de 2007, no Clube Catalina. Este seminário representou um momento importante, com um

primeiro convite formal ao IPUF para integrar as discussões comunitárias, após o longo período de afastamento do órgão, o que começou a ser revertido nas primeiras audiências públicas para a eleição dos representantes dos Núcleos Distritais. O seminário dava ênfase à nova conjuntura colocada pelo Estatuto da Cidade, que a partir de 2001, colocava a participação como prerrogativa no planejamento urbano dos municípios brasileiros. O evento foi realizado durante dois dias e contou com a presença de aproximadamente 150 pessoas (TIRELLI *et al.*, 2007).

De acordo com o documento intitulado “Relatórios produzidos pelo Núcleo Distrital do Campeche na sua atuação junto ao Núcleo Gestor Municipal: Março de 2007 a Maio de 2009” (s/d), a metodologia do II Seminário Comunitário de Planejamento da Planície do Campeche envolveu: 1) a exposição do IPUF e da comunidade, sobre os problemas ligados às definições do processo participativo no plano diretor; e, 2) trabalhos em grupos, em dois períodos, com os participantes sendo organizados em grupos temáticos (leitura e atualizações das diretrizes do I Seminário, e elaboração de relatório de síntese); 3) Plenária de apresentação dos resultados dos grupos. Dentre os muitos temas debatidos, a comunidade ressaltou na ocasião a necessidade de preservação da orla marítima, em relação à ocupação pelos condomínios fechados, levantando a questão da necessidade de abrir os caminhos de acesso à praia fechados por muitos destes empreendimentos, para corrigir a situação. Ainda, foi chamada a atenção para o “direito à paisagem”, visto a “(...) necessidade decorrente de evitar o surgimento de prédios na orla, limitando o gabarito a apenas dois andares, sem incentivo. Foi criticado o tipo de urbanização facilitado pelos dois andares com pilotis, que deu lugar aos prédios que caracterizam hoje o loteamento Novo Campeche” (Idem, s/d).

Na ocasião do II seminário, em 2007, já se criticava as consequências do processo de ocupação pelos condomínios fechados na orla, considerando-se as questões de saneamento. Neste sentido, a comunidade considera inaceitável a contaminação das praias, pois isso as torna impróprias ao uso, tanto para o lazer e turismo, quanto em relação a atividades de geração de renda, como a pesca e a maricultura. Foi colocado no seminário, a preocupação com a macrodrenagem realizada pela prefeitura municipal, de modo que se grifou a necessidade de que “(...) qualquer projeto de macrodrenagem deverá passar pela discussão pública e participativa da população e ser parte da discussão do Plano Diretor Participativo” (Idem, s/d). Hoje, esta é uma questão emergencial no Campeche, visto a contaminação existente no Rio do Noca, conhecido como “Riozinho”, que

tornou impróprio para banho este trecho da praia, localizado próximo ao empreendimento “Novo Campeche”. A proposta da prefeitura, de construção de um emissário submarino, é rechaçada pela comunidade, que propõe a construção de pequenas unidades estações de tratamento pela CASAN.

Dos eixos temáticos debatidos na audiência, evidencia-se, além da preocupação com a preservação dos recursos naturais e hídricos da região, a necessidade de espaços públicos no Campeche, como garantia do direito de acesso da população a equipamentos públicos, que contemplem: a) as áreas de preservação ambiental; b) os espaços constituídos historicamente pelo uso da população; c) o acesso a equipamentos de uso coletivo de saúde, educação, transporte, lazer e cultura. Neste sentido, a comunidade propôs uma série de diretrizes para o eixo temático “Espaços Públicos”, das quais destacamos:

- A preservação de toda a extensão da orla marítima, que se compõe de dunas e restingas, como forma de garantir o livre acesso da comunidade a esses ecossistemas;
- A preservação das áreas que compõem a Lagoa da Chica, em forma de parques que permitam à comunidade espaço de lazer e de manifestações culturais;
- A transformação da região do Morro do Lampião em um parque com trilhas ecológicas, para garantir a sua preservação, regulamentando a sua utilização no sentido de evitar depredação e desmatamento;
- A preservação da área do antigo Campo de Aviação pelo seu valor histórico e cultural, como área de lazer público, sem cortes pelo sistema viário;
- A criação de um espaço cultural no antigo hangar da Air France que, junto com a escola e o campo, constituirá um amplo espaço destinado ao lazer, à cultura e ao esporte, podendo abrigar, ainda, uma biblioteca, um museu da aviação, da história do Campeche, entre outros equipamentos públicos;
- O incentivo a atividades de ecoturismo para as áreas de parque, integrando a Ilha do Campeche, hoje ameaçada de privatização;

- A definição e exigência do cumprimento da legislação pelos loteadores, para que equipem as áreas loteadas com espaços para uso público⁴¹.

A partir deste seminário foi elaborado um cronograma de Oficinas Temáticas, para debater e elaborar propostas específicas para cada um dos seguintes temas: sistema viário; saneamento ambiental; recursos naturais, ocupação do solo e políticas públicas; educação; espaços públicos. Uma vez estabelecido o cronograma, foram realizadas cinco Oficinas Temáticas (OTs), que se desenvolveram entre junho e dezembro de 2007, sendo a primeira delas realizada no Clube Catalina no Campeche, e as demais no Conselho Comunitário da Fazenda do Rio Tavares. As oficinas ocorreram conforme segue: 1ª OT – Identificação das Áreas de Preservação Ambiental (30 de junho); 2ª OT – Zoneamento Urbano: Pense a cidade, planeje seu bairro (18 de agosto); 3ª OT – Sistema Viário (15 de setembro); 4ª OT – Saneamento Ambiental (27 de outubro); 5ª OT – Integração Zoneamento e Sistema Viário (01 de dezembro). Além dos participantes e representantes comunitários presentes, todas as oficinas foram acompanhadas por um ou mais técnicos do IPUF, e especialistas de universidades e órgãos públicos, convidados para debater os temas em questão, a partir das prioridades levantadas pela comunidade, e sua articulação com as propostas para o zoneamento do distrito do Campeche. Neste período, pode-se dizer que a participação teve um conteúdo pedagógico, de aprendizado, tanto para muito dos participantes (e, em especial, para aqueles menos familiarizados com o processo que se desenrolou entre os anos 1990 e 2005), quanto, possivelmente, para os técnicos do IPUF, que conduziam pela primeira vez um processo participativo, ainda que este tivesse sido de iniciativa da comunidade do Campeche.

No dia 13 de dezembro de 2007, foi realizada uma Audiência Pública distrital, no Clube Catalina, Campeche, com o objetivo de exporem-se e ratificarem-se os resultados das Oficinas Temáticas realizadas anteriormente. Após exposição é realizada votação para aprovação das propostas, de modo que, a grande maioria das demandas e diretrizes levantadas nas OTs seria aprovada pelos presentes. Na ocasião debatem-se também, temas previstos pelo Estatuto das Cidades, referentes à participação e à gestão democrática

⁴¹ Diretrizes destacadas do documento: Relatórios produzidos pelo Núcleo Distrital do Campeche na sua atuação junto ao Núcleo Gestor Municipal: Março de 2007 a Maio de 2009 (s/d).

da cidade, sendo levantado que “(...) o Poder Municipal deve apoiar a comunidade do Campeche para que possa atuar na gestão do município e do distrito, reconhecendo o Conselho Popular como representação autônoma da região” (Idem, s/d). Em relação ao Conselho da Cidade, havia a demanda de que este conselho fosse formado a partir dos Núcleos Distritais, incluindo sua atribuição de fiscalização em relação à Política Urbana. (Após algumas tentativas mal sucedidas de organizar este conselho, ele foi recentemente definido, em 28 de março de 2018, para um mandato de dois anos, com a composição de 24 representantes eleitos pela sociedade civil e 16 indicados pelo poder público.)

No primeiro semestre de 2008, são realizadas ainda outras duas Oficinas Temáticas, voltadas para a discussão do uso e ocupação do solo e do sistema viário. A 6ª OT ocorre em 26 de abril, no salão da Igreja São Sebastião, sendo chamado: Seminário de Infraestrutura Social e Desenvolvimento Econômico. O objetivo era dar encaminhamento às diretrizes que ainda não haviam sido ainda aprovadas, e complementar algumas das que já haviam sido, na audiência pública anterior. A metodologia foi semelhante à das oficinas anteriores, com a divisão em grupos por temáticas, apresentação das propostas e encaminhamento para relatório final. Já a última OT realizada, ocorre no dia 17 de maio, no Conselho Comunitário da Fazenda do Rio Tavares. A 7ª Oficina Temática, Uso e Ocupação do Solo e Sistema Viário, teve como objetivo a elaboração de um mapa, com a proposta de macrozoneamento para o Campeche, e a realização do debate espacial das propostas já aprovadas pela comunidade em Audiência Pública. A metodologia empregada foi a apresentação do mapa (provisório) da comunidade sobreposto ao zoneamento ambiental, e a rediscussão conjunta das propostas a partir das diretrizes aprovadas. No segundo semestre de 2008, o Núcleo Distrital do Campeche manteve suas atividades voltadas para a continuidade do trabalho de detalhamento das diretrizes. Isto ocorria “(...) apesar do prejuízo ocasionado pelas restrições do pleito eleitoral para encaminhar e desenvolver as atividades voltadas ao PDP de Florianópolis, principalmente no 2º semestre de 2008” (Idem, s/d).

Ainda no ano de 2008, o IPUF elabora a “Leitura Integrada da Cidade, Volumes I e II”, o que deveria ser o resultado da integração das diversas reuniões, oficinas e audiências públicas realizadas, com a elaboração da proposta técnica (chamada “Leitura Técnica”), realizada pelo corpo de técnicos da prefeitura. A Leitura Integrada da Cidade foi, entretanto, apenas discretamente anunciada no site do IPUF, sendo que nenhuma Audiência

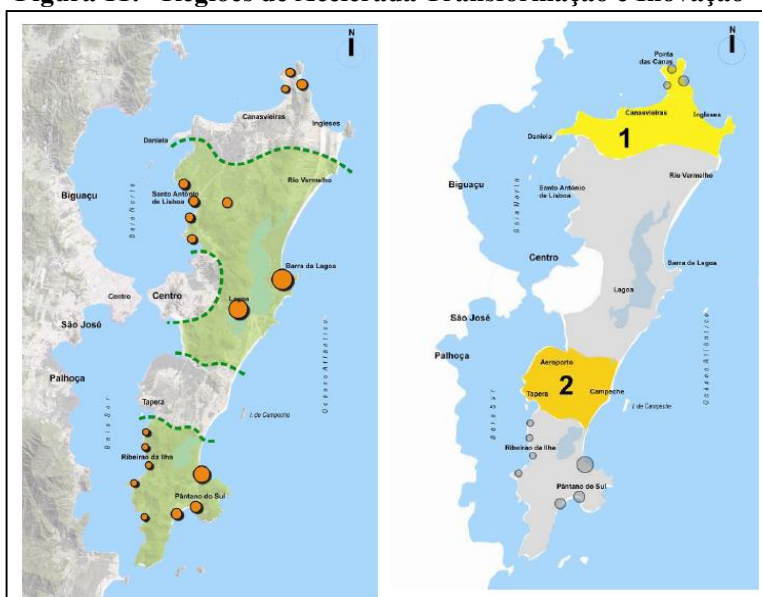
Pública foi realizada para discuti-la. O sítio de internet em que se disponibilizou por um período breve a Leitura Integrada foi logo retirado do ar, e somente no final de 2009 voltou a operar, todavia, em as tais leituras (SABOYA, 2010).

No dia 03 de dezembro de 2008, ocorre a segunda Audiência Pública municipal do processo de elaboração do PDP de Florianópolis. Realizada na Sede do Clube 12 de Agosto, no centro da cidade, o objetivo desta Audiência era a definição das 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, e que reúne uma primeira sistematização das diretrizes apontadas pelas comunidades. Contudo, uma série de críticas partindo da representação dos núcleos distritais é endereçada ao IPUF após este processo, visto que o processo de síntese das diretrizes transformou 3.244 diretrizes (levantadas pelas comunidades pelo processo de discussão nos Núcleos Distritais), em 238 diretrizes. Com a sistematização utilizada, foram suprimidas ainda outras (sob alegação de serem muito parecidas, ou reivindicações pontuais), de modo que, as 170 diretrizes restantes foram organizadas em 33 conjuntos, de onde foram destacadas 33 diretrizes globais denominadas “Macro-diretrizes” do PDP (SAMPALHO, 2016). Este processo ocasionou uma série de dúvidas entre os representantes comunitários, que não podiam localizar uma série de suas propostas, entre as que foram selecionadas pelo IPUF. A desconfiança em relação ao processo participativo aumenta, assim como a tensão entre os grupos que representavam a comunidade e a prefeitura, representada pelo órgão de planejamento municipal.

Em 2009, com a reeleição do então prefeito Dário Berguer, o Núcleo Distrital do Campeche, juntamente com os outros Núcleos Distritais que compunham o processo de discussões do PDP foram fechados, com retirada de recursos materiais (computadores, telefones, etc.) e humanos (secretários e estagiários), restringindo a continuidade do processo participativo. A prefeitura contrata uma consultoria privada com sede na Argentina, a *Fundación Ceba - Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente* (empresa com sede em La Plata - Argentina) para conduzir os trabalhos de elaboração do PDP, alegando que o mesmo estaria adentrando uma “fase técnica”. Entra em cena, o uso da territorialidade pela administração política local, que teve como intuito desmobilizar um processo em que as localidades ganhavam força e autonomia, definindo demandas e diretrizes que eram, porém, contrárias aos interesses do poder político instituído. A Ceba fez um

diagnóstico do Campeche (lembrando as investidas da década de 1970, em relação ao planejamento sistêmico/integrado, e também a intenção de estimular o desenvolvimento tecnológico da região, presente no PD do Campeche, na década de 1990, e ainda que, sem realizar estudos “em campo” e “com as comunidades”), destacando-o enquanto uma “região de acelerada transformação e inovação”, no modelo territorial proposto. A Cepa propõe assim, dois grandes eixos de desenvolvimento para Florianópolis, um ao norte da Ilha, e outro ao sul, na planície do Campeche, conforme a figura 11:

Figura 11: “Regiões de Acelerada Transformação e Inovação”



Fonte: Modelo Espacial Territorial, PDP de Florianópolis, Fundación Cepa (s/d).

Havendo sido interrompida a participação institucionalizada nos Núcleos Distritais, e, portanto, sem recursos e nem acompanhamento técnico, os trabalhos no ano de 2009 transcorrem pela ação voluntária dos membros do ND do Campeche, que passaram a se responsabilizar, e arcar com os custos da tarefa de finalização da proposta de rebatimento das diretrizes no mapa do distrito. Sobretudo, neste momento, o processo de construção de diretrizes comunitárias e de definição de um macrozoneamento coerente com as necessidades e expectativas da população, passa a ser realizado com um

elevado grau de autonomia em relação à prefeitura municipal. Isto somente reforça que o acúmulo de experiências na elaboração de planos diretores alternativos ao longo dos anos, possibilitou à comunidade do Campeche (junto à outros grupos do sul da Ilha), obterem um elevado grau de conhecimento sobre o território em que vivem. Em relação ao Campeche, a ação empenhada pela prefeitura, após a reeleição, acabaria por limitar o processo participativo, que, embora seus percalços, vinha sendo construído com a gradativa aproximação do IPUF e os moradores do Campeche.

A ação de fechamento das bases distritais por parte da administração municipal contrariava o que estabelece a Resolução nº. 25 do Conselho das Cidades, a qual prevê 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 decisões* (BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução nº. 25, de 30 de março de 2005 – grifo do autor).

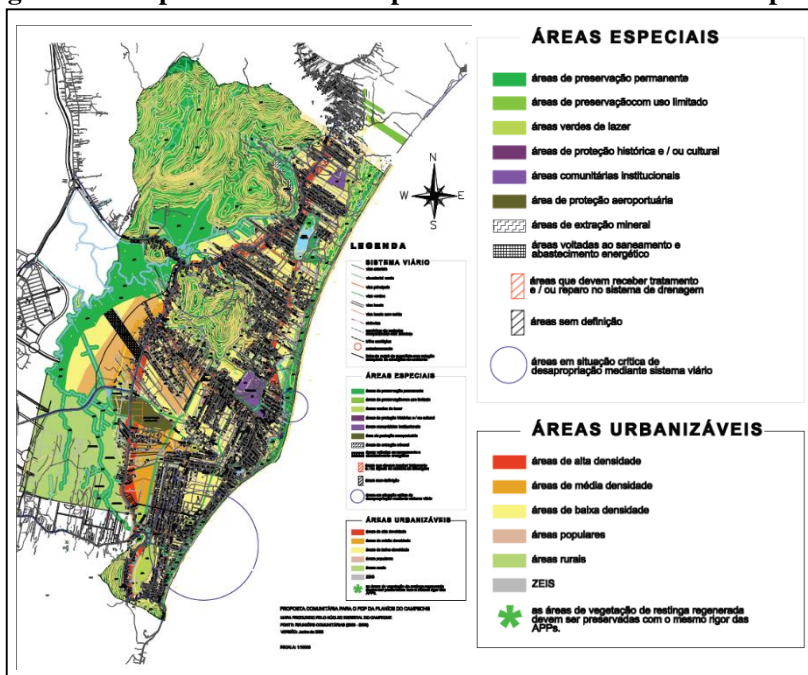
A interrupção do processo de participação no Plano Diretor viria a reestimar a organização da resistência popular em relação ao planejamento urbano. Neste sentido, um grupo de aproximadamente quinze pessoas (integrantes de movimentos sociais, e ex-integrantes desvinculados dos Núcleos Distritais e do Núcleo Gestor) passa a se reunir de modo autônomo, formando um Núcleo Gestor “autoconvocado”. No anteprojeto do plano diretor que vinha sendo elaborado pela Cepa, constavam novamente para a região do Campeche a ideia de “parques tecnológicos”, “cidades do conhecimento”, etc. chamados “projetos deflagrantes”. O Núcleo Gestor

autoconvocado esteve atento ao fato de que, por trás da retórica preservacionista do plano, havia uma grande margem de atuação para que interesses privados fossem fortalecidos.

Ainda em 2009, o ND do Campeche realizou três novas oficinas, desta vez de modo autônomo, em duas áreas que abrangem o norte e o sul da planície do Campeche. O objetivo geral era o de concluir o rebatimento espacial das diretrizes para o distrito, efetivando as propostas dos moradores na formulação do macrozoneamento. Neste sentido, em 09 de março de 2009, realiza-se a 1ª Oficina Temática Setorial – Sistema Viário, no Morro das Pedras, na Associação Comunitária do Morro das Pedras. Esta oficina teve como objetivo a elaboração do mapa de sistema viário e uso do solo em relação à região do Morro das Pedras, partindo às diretrizes já aprovadas pela comunidade em Audiência Pública. A metodologia de trabalho adotada foi a análise em quatro grupos do mapa construído pela comunidade, seguido de apresentação e debate sobre as questões. A 2ª Oficina Temática Setorial – Sistema Viário, no Rio Tavares, ocorre em 16 de março de 2009, na Associação Comunitária do Rio Tavares. O objetivo e a metodologia adotada são os mesmos da oficina anterior. Já a 3ª Oficina Temática Setorial – Sistema Viário, ocorre em 04 de abril de 2009, também no Morro das Pedras, na sede da Associação dos Pais e Amigos do Adolescente do Morro das Pedras. Como objetivo, tinha-se a revisão e a elaboração do mapa de sistema viário proposto após trabalhos de campo realizados na região do Morro das Pedras, visando a sua consensualização. A metodologia empreendeu a análise em um grande grupo da proposta elaborada, a partir do rebatimento feito em papel vegetal sobre o mapa impresso – construído pela comunidade durante o processo do PDP instalado.

A Proposta Comunitária para o PDP da Planície do Campeche (figura 12) foi reelaborada nestas três oficinas temáticas de um dia, que ocorrem entre 09 de Março de 2009 e 04 de Abril de 2009, e ainda, em uma reunião do grupo do Núcleo Distrital, em 27 de Abril do mesmo ano. Esta reunião distrital teve como objetivo obter consenso, após intenso debate sobre a proposta de uso do solo e sistema viário de algumas áreas da planície. Com a votação de três propostas levadas à plenário, selecionou-se uma das propostas, de modo que pudesse ser digitalizada pelas estagiárias voluntárias, para que fosse entregue ao IPUF.

Figura 12: Proposta Comunitária para o PDP da Planície do Campeche



Fonte: Mapa produzido pelo núcleo distrital do Campeche – Reuniões Comunitárias (2008-2009), versão de Junho de 2009

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. Há a tentativa de suspender a realização da audiência, por parte da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), que 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 Florianópolis⁴²”. O pedido, no entanto, não é deferido, e a Audiência Pública ocorre, tendo validade judicial.

Ainda, entre dezembro de 2009 e fevereiro de 2010 ocorrem duas Oficinas Participativas, promovidas pela prefeitura e pela Fundação CEPA,

⁴² Fonte: DIÁRIO DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ação pública n°. 023.09.072721-8. Florianópolis, 23 de novembro de 2009.

realizadas no Hotel Castelmar, no centro de Florianópolis. Para Saboya (2010), estes encontros tiveram caráter “pseudoparticipativo” pois, segundo aponta, na ocasião, nenhuma das sugestões acabou sendo discutida, muito menos deliberada em conjunto; além disso, quando se indagava sobre a origem de muitas das proposições técnicas elaboradas, se haviam sido realizados estudos mais aprofundados sobre o território, obtinha-se respostas do tipo, “(...) nós já realizamos planos diretores em mais de quarenta cidades no mundo, nós sabemos o que estamos fazendo⁴³”.

Após um período de incertezas sobre a elaboração do plano diretor durante a sua “fase técnica”, foi convocada no dia 18 de março de 2010, uma Audiência Pública municipal para a exposição de motivos do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Florianópolis (agora chamado de Plano diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis). A exposição não foi possível, perante a manifestação popular no auditório do Teatro Álvaro de Carvalho (TAC), onde seria feita a exposição. A ovação pública se dava por conta do desacordo não apenas com o conteúdo do plano proposto, mas, principalmente, pela maneira pela qual havia sido conduzido o processo, alijando as instâncias participativas – o Núcleo Gestor e os Núcleos Distritais – de todas as etapas do processo de elaboração do plano diretor, tal qual prevê o Estatuto da Cidade.

Figura 13: ocupação do TAC, na ocasião da apresentação do Plano Diretor pela prefeitura de Florianópolis



Fonte: imagens de Paulo Roberto e Marcelo Cabral

Outras manifestações ocorrem em datas posteriores. Dentre elas, as mais relevantes são as que ocorrem nos dias 20 (na Lagoa da Conceição), e

⁴³ SABOYA, R. Crônica de uma morte anunciada. Urbanidades. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2010/04/pd-florianopolis-chronica-de-uma-morte-anunciada/>>. Acesso em: 08/19/2017.

23 de março de 2010 (em frente à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina), no centro de Florianópolis. Estas manifestações tiveram o objetivo de chamar a atenção do poder público e da sociedade civil florianopolitana, tendo como principais pontos de reivindicação, além da defesa de áreas de preservação (APP's), a questão dos limites da verticalização, e a demanda por espaços públicos. A figura 14 abaixo, ilustra este momento de amplo descontentamento popular, com o desmonte do processo participativo, e com as propostas apresentadas no Plano Diretor Participativo de Florianópolis, em 2010.

Figura 14: manifestações populares contra o Plano Diretor em Florianópolis



Fonte: imagens disponíveis em: <

<https://midiaindependente.org/pt/green/2010/03/468270.shtml>>. Acesso em: 07/12/2017.

Apesar das manifestações contrárias, em 07 de abril de 2010, o IPUF envia um comunicado à imprensa, manifestando se em defesa do envio do plano diretor 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, 2010. Disponível em: <<http://floripamanha.org/2010/04/plano-diretor-florianopolis-quer-discutir-o-seu-futuro/>>. Acesso em: 20 de abril de 2017).

O gabarito das edificações é um dos pontos incontornáveis para as organizações populares do Campeche, que, assim como outras organizações comunitárias de Florianópolis, como a da Lagoa da Conceição, defendem o limite de dois pavimentos na região. No entorno da Avenida Pequeno Príncipe, no Campeche, por exemplo, caso o plano diretor em questão fosse aprovado, os prédios iriam poder chegar até seis andares. De fato, no desenvolvimento urbano que se evidencia no bairro, muitos dos condomínios fechados que são construídos encontram formas de ultrapassar o limite de dois pavimentos, com estacionamentos, áticos e pilotis, que contrariam os índices construtivos previstos; outra forma utilizada de se aumentar o volume construtivo são os dispositivos previstos em lei, como a Outorga Onerosa. A reportagem de 20 de maio de 2013, publicada no Jornal do Campeche⁴⁴, coloca que:

Uma edificação fora dos padrões construtivos predominantes no Campeche e Sul da Ilha está sendo alvo de uma mobilização sem precedentes de moradores e lideranças comunitárias da região. Depois de uma manifestação contrária à obra, que reuniu cerca de 200 pessoas, no dia 13/04, defronte ao prédio, no Rio Tavares, a Associação dos Moradores do Campeche (Amocam), informa que está gerenciando junto ao poder público esclarecimentos sobre o licenciamento da obra, ocorrido na gestão Dário

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.jornaldocampeche.com.br/2013/05/moradores-promovem-manifestacao-contrario-predio-polemico-no-rio-tavares/>>. Acesso em 10/12/2017.

Berger. ‘Queremos saber se houve compra de índice e algum tipo de contrapartida à comunidade, porque este prédio está totalmente fora dos padrões do plano diretor’, afirmou o presidente da associação, Ataíde Silva. O dirigente disse que a entidade pode até recorrer ao Ministério Público para tentar o embargo da construção. ‘Essa obra abre um precedente muito perigoso para toda a região’, assinalou. A edificação se destaca na paisagem da localidade pelos visíveis seis andares, numa área em que tecnicamente são permitidos apenas dois andares, mais ático e pilotis, conforme o atual plano diretor vigente (JORNAL do CAMPECHE, 2013, p.1).

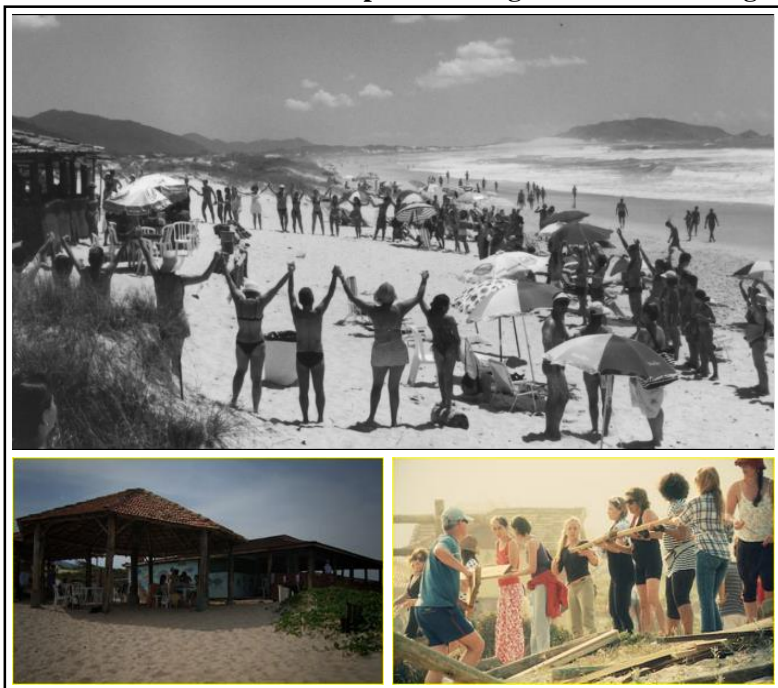
De modo imbricado à polêmica sobre o desenvolvimento urbano do bairro, e em relação ao caso da resistência do Campeche no plano diretor da cidade, não se pode deixar de mencionar um episódio bastante polêmico: a derrubada do bar do Chico, em 2010. Segundo Amarante (2016), enquanto ocorre o conflito associado ao plano diretor entre a prefeitura e a comunidade, alguns moradores passavam a sofrer pressões ou mesmo perseguições. O Bar do Chico, construído na década de 1980, a partir de um antigo rancho de propriedade de uma família de pescadores de Florianópolis (e utilizado como um pequeno ponto de venda de bebidas e petiscos), era frequentado por uma grande parte de moradores do Campeche, que o utilizavam como local de encontro e da festa, mas que, sobretudo, compartilhavam uma visão de mundo em comum, associada a defesa do meio ambiente; entre estes frequentadores estavam ativistas do Campeche, ligados a resistência contra o PD do Campeche e o Plano Diretor Participativo.

O pequeno rancho estava localizado sobre as dunas desde os anos 1950, portanto, muito antes que qualquer tipo de zoneamento tivesse chegado às praias da costa leste da Ilha (o plano diretor de 1985 foi a primeira legislação de zoneamento das áreas costeiras de Florianópolis), e muito antes que qualquer regulamentação ambiental estivesse em vigência em Florianópolis (o Código Florestal, Lei n° 4771, data de 15 de setembro de 1965). A luta empreendida por sua família e por moradores em defesa da manutenção do bar, não seria capaz de resistir às pressões imobiliárias, e mesmo a violência do Estado; isto, ainda que o grupo de pessoas que se articulava em defesa do bar tivesse reunido um conjunto substancial de evidências sobre sua legalidade, abaixo-assinados requisitando o tombamento da área, e que estivesse em pauta a elaboração de um projeto de cartografia social que protocolava a importância daquele espaço enquanto

patrimônio cultural de Florianópolis. Não é difícil associar a demolição ao fato de que os interesses econômicos associados ao capital imobiliário em Florianópolis são bastante fortes.

A proliferação de condomínios fechados, hotéis e resorts faz parte de um amplo processo de mercantilização da natureza que se impõe às áreas litorâneas da Ilha de Santa Catarina. Este processo se faz visível nas estratégias de marketing dos empreendimentos imobiliários, e na propaganda oficial que vem vinculando, sobretudo desde meados da década de 1990, Florianópolis à imagem de “cidade-paraíso”. Não é novidade que em Florianópolis o poder público e órgãos ambientais tenham atuado de modo clientelista, para favorecer interesses privados do setor turístico-hoteleiro e imobiliário, em detrimento de áreas de proteção do meio-ambiente (com veio à tona por exemplo, na flagrante Operação Moeda Verde, em 2007). No caso da derrubada do bar de seu Chico, havia ainda um fator político: a ação da derrubada teve como pano de fundo a intensão de calar vozes e práticas insurgentes que dali emergiam e se espriavam.

Figura 15: apropriação e identificação territorial. Abraço coletivo ao bar do Chico e a retirada da passarela erguida sobre a restinga



Fonte: imagens captadas do Filme “Desculpe pelo Transtorno: a história do bar do Chico”, do diretor Todd Southgate. Disponível em: <
http://www.bardochico.com/index_port.html>. Acesso em 12/10/2017.

Desde do início dos anos 2000, até a destruição do bar em 16 de julho de 2010, foram três as tentativas de demolição do bar, impedidas por manifestações populares no local, e por processos de defesa jurídica. O bar, pelas suas dimensões e atividades, não implicava em nenhum tipo de prejuízo ao meio-ambiente; ele no entanto, possuía valor simbólico para a comunidade, que enfrentava o poder público no conflito ligado ao PD do Campeche.

A demolição pelo poder público, contudo, não seria suficiente para anular a identificação que havia entre a população e a história do lugar, simbolizada para muitos dos moradores do Campeche no bar de seu Chico. Com a construção do condomínio Essence Life Residence, pela construtora

Rodobens⁴⁵, a comunidade insurge novamente, e em 01 de outubro de 2011 retira com as próprias mãos a passarela de madeira que saía do condomínio, e que atravessando a área de restinga e as dunas, chegava na praia do Campeche, no ponto onde se encontrava o bar. Uma prática comum da instalação dos novos condomínios na cidade, é a busca da valorização dos empreendimentos a partir de sua instalação em áreas de paisagem natural preservada; estas áreas são também frequentemente ocupadas por comunidades tradicionais, o que faz deste um processo de desterritorialização.

A consequência da urbanização pelos condomínios fechados nas áreas de orla do Campeche, assim como em outras áreas litorâneas de Florianópolis são os danos ambientais (pela ocupação sobre áreas de APP, sobre restingas e dunas, a contaminação dos lençóis freáticos, de cursos d'água e da própria orla oceânica). Estes efeitos danosos são ainda mais ampliados em virtude do grande volume construtivo dos novos empreendimentos, o que se enquadra na meta dos empreendedores: conquistar elevados gabaritos, as melhores taxas de aproveitamento, índices de ocupação, e assim ampliar a capacidade de gerar excedentes de capital. Com a valorização e o aumento da especulação fundiária e imobiliária, há a progressiva gentrificação dos espaços de orla; enclaves territoriais são criados pelos novos espaços privativos, em constante contradição com o espaço público. O caso do bar do seu Chico é representativo de uma ampla gama de processos similares de “gentrificação forçada” (como o de Pointe-Saint-Charles), em espaços onde a urbanização produz marcas no território, pela desvalorização da cultura e das relações sociais (socioespaciais), em função da busca pela valorização e da capitalização de atributos da paisagem e própria da natureza em si. Tais

⁴⁵ Vale acrescentar que a Rodobens Negócios Imobiliários S.A. é uma empresa de capital aberto na bolsa de valores, desde janeiro de 2007. Em matéria publicada no site do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI – SP), em 02 de maio de 2007, coloca-se que: “(...) apesar de as empresas imobiliárias que ofertaram suas ações na Bolsa de Valores captarem grande volume de recursos, elas registram um aumento substancial da responsabilidade quanto ao aumento dos lançamentos. É o que Eduardo Gorayeb, diretor presidente da Rodobens Negócios Imobiliários, classifica como ‘resultado e meta’. ‘O dinheiro impacta no caixa da companhia, mas não é barato, pois a rentabilidade do mercado acionário que corrige esse valor’, afirmou o empresário, anunciando que sua empresa tem de lançar, até 2010, 40 mil unidades”. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/noticias/resultado-e-meta-sao-objetivos-das-empresas-que-abriram-capital/2268>>. Acesso em 12/02/2018.

processos só não são mais impactantes sobre o ambiente vivido, visto que há resistências, que são pautadas na apropriação territorial.

Dando sequência ao processo do Plano Diretor Participativo, com o impasse após a paralização que ocorre na tomada do TAC, o plano diretor entra em uma fase de indefinição que vai até meados de 2012. O grupo do Núcleo Gestor autoconvocado, neste período, envia documentos ao Ministério Público requerendo a retomada do processo participativo com a reconstituição imediata do Núcleo Gestor. O documento enviado à procuradora Analúcia Hartmann, em 29 de abril de 2010, propõe uma série de encaminhamentos à Prefeitura de Florianópolis, dentre os quais o primeiro requerimento era:

1. A restituição 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 (NG Autoconvocado. Carta ao MPF e ao MP-SC. Florianópolis, 29 de abril de 2010).

A ação civil junto ao Ministério Público traria resultados para algumas das requisições que vinham sendo feitas. No dia 31 de maio de 2011 é publicado o decreto nº 9.052, que constituía a “Comissão especial para coordenação, acompanhamento e encaminhamento do anteprojeto do Plano Diretor Participativo Sustentável de Florianópolis”, que determinava a reconstituição do Núcleo Gestor e a realização de audiências públicas. No mesmo Decreto, o Prefeito estipulava o prazo de sessenta dias para que a Comissão Especial concluísse o Plano. A perspectiva neste momento era de encaminhar o documento final à Câmara de Vereadores no mês de agosto de 2011 (contando o prazo necessário para a realização de treze audiências públicas, distribuídas nos distritos do município), mas, em virtude de quererem ser evitados desgastes pela brevidade do pleito eleitoral municipal, estas audiências acabam não ocorrendo. Como tal, durante o ano de 2012, quase não se ouve falar no plano diretor, não sendo realizadas audiências públicas neste ano. Após as eleições, o prefeito eleito, César Souza Júnior (PSD), inicia seu mandato com a promessa de entregar à Câmara de Vereadores o plano diretor, ainda em seu primeiro ano de governo. Neste intuito, o IPUF organiza entre 25 e 26 de março de 2013, o 1º Seminário da Cidade de Florianópolis, evento considerado pela prefeitura, como sendo o retorno oficial ao debate sobre o plano diretor da cidade.

No dia 16 de maio de 2013, ao decreto nº 11.578, restitui o Núcleo Gestor, com a mesma composição em relação a 2007: nove representantes do poder público, dezoito da sociedade civil e treze representantes distritais. Contudo, o NG teria vida curta. No dia 25 de setembro a prefeitura, na pessoa do superintendente do IPUF na ocasião (Dalmo Vieira Filho), encaminha mensagem aos representantes distritais, informando que o processo de elaboração do Plano Diretor seria novamente assumido pela administração municipal, notícia que, certamente, não agradou aos representantes distritais, e à “Bancada Popular”, integrantes do Núcleo Gestor vinculados aos movimentos sociais de Florianópolis. O IPUF então organizaria Oficinas nos distritos, que ocorrem entre 25 de setembro de 08 de outubro de 2013, ocorrendo “em bloco”, por vezes, até seis oficinas no mesmo horário, em distintas regiões do município em um total de quarenta e três audiências. Os integrantes da Bancada Popular recorrem ao Ministério Público Federal, que se manifesta em uma ação requerendo:

I) a citação dos Réus, sendo o Município através de seu Prefeito e também pelo Presidente da Câmara de Vereadores, e a União através da AGU/SC; 2) a concessão de liminar para imediato trancamento da tramitação, apreciação e votação do Projeto de Plano Diretor pela Câmara de Vereadores desta capital, bem como sua sanção pela Prefeito, ou, caso tarde a ordem judicial, sejam suspensos os efeitos de tais atos; 3) a final, seja tornada definitiva a medida liminar, até que novo projeto de Lei seja encaminhado à Câmara, desta vez atendendo às exigências legais da participação popular efetiva, na forma preconizada pela Lei e pelos regulamentos federais e municipais (decretos desrespeitados) (MPF, 2013, p. 51⁴⁶).

Mesmo tramitando na justiça federal a ação encaminhada pelo Ministério Público, a prefeitura resolve realizar a audiência final do plano diretor em 17 de outubro de 2013. Antes dela, o IPUF realizou oficinas preparatórias, que ocorreram nos dias 09, 10, 14 e 15 de outubro. Em 23 de setembro de 2013, apenas dois dias antes da destituição do NG, o IPUF apresenta oficialmente uma versão preliminar do plano diretor. De acordo

⁴⁶ Disponível em:

http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/INICIAL_PLANO_DIRETOR.PDF. Acesso em: 15/09/2017.

com Santos (2013), as entidades da sociedade civil consideravam ter pouco tempo para analisá-lo até a audiência final, agendada para o dia 17 de outubro do mesmo ano. Em nota divulgada no site da prefeitura nesta mesma data, é publicado um cronograma de reuniões, chamadas de “oficinas setoriais”, com início previsto para 25 de setembro, sendo previstas 21 reuniões, territorialmente distribuídas, e a serem realizadas em dez dias consecutivos. Tendo sido realizada a audiência final na data prevista, no dia seguinte o anteprojeto de lei é entregue à Câmara de Vereadores.

Em 30 de dezembro de 2013, as ruas estão vazias devido ao feriado de final de ano. Nesta data ocorre a segunda votação para aprovação do plano diretor de Florianópolis. O anteprojeto de lei é aprovado pela maioria dos parlamentares presentes (dezessete votos a favor), embora a oposição de dentro, por parte de uma parcela da bancada (três votos contra, e uma abstenção). A manifestação dentro e fora da Câmara de Vereadores sofreu violenta repressão da polícia, e um dos manifestantes teve que se submeter a uma cirurgia para recomposição ocular, após ter sido atingido no rosto por um cassetete. Mais uma vez populares e representantes do movimento social do Campeche estiveram presentes para tentar evitar que um plano onde haviam ainda muitas discordâncias, sobretudo, em relação à condução de seu processo participativo, fosse aprovado. O plano diretor é então aprovado, mesmo com ampla resistência popular, e começaria a vigorar a partir de 20 de janeiro de 2014.

Figura 16: manifestações em frente à Câmara Legislativa municipal



Fonte: disponível em: <<http://eduardovalente.com.br/blog/2013/12/plano-diretor-aprovado-em-florianopoliss/>>. Acesso em: 20/11/2017

É possível afirmar que, de modo geral, não houve identificação popular com o novo plano, haja vista as irregularidades no processo de participação. No processo de aprovação do plano, um total de 618 emendas são feitas na Câmara de Vereadores, sendo que 305 são aprovadas (mais de

60 só no Campeche). Entre estas alterações, constavam a redução do número de Áreas Verdes de Lazer (AVL), e o avanço de Áreas Residenciais Predominantes (ARP) sobre áreas de preservação permanente (APP). A reportagem publicada em 07 de fevereiro de 2014 no sítio Jornal do Campeche⁴⁷, informa que os principais pontos de conflito na localidade do Campeche, em relação à votação eram “(...) a liberação para prédios de até seis andares, entre a Cachoeira do Rio Tavares e o Trevo do Campeche”, além da “(...) mudança de zoneamento de áreas gerenciadas pelas comunidades para instalação de parques públicos no Campeche e no Pântano do Sul, e a permissão para edificações em algumas áreas de preservação” (JORNAL do CAMPECHE, 2014, p. 1).

A Lei nº 482 de 17 de janeiro de 2014, entra em vigor, sendo sancionada pelo então prefeito, César Souza Júnior. Em março deste ano, o Ministério Público Federal efetua uma ação civil pública, determinando que o plano diretor fosse refeito, e obrigando a prefeitura de Florianópolis (sob pena de multa), a realizar novas audiências públicas nos treze distritos da cidade, no prazo de trinta dias⁴⁸. Após recursos da prefeitura municipal, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) decidiu suspender as audiências. Todavia, mesmo com a decisão do tribunal, a prefeitura organiza 23 oficinas, realizadas “em bloco”, entre 16 de julho e 24 de setembro de 2014. A audiência do Campeche é realizada em 10 de setembro, juntamente com outras duas que ocorrem em Canasvieiras e Cachoeira do Bom Jesus (uma audiência), e Barra da Lagoa⁴⁹.

O processo relativo à reconstituição do Núcleo Gestor corria na justiça pela ação encaminhada ao Ministério Público Federal. A prefeitura se defendia, colocando que havia feito mais reuniões do que o necessário. O Ministério Público colocava que o superintendente do IPUF (e que acumulava, desde o início do mandato de César Souza, o cargo de secretário da SMDU de Florianópolis), havia rompido com o processo participativo ao promover o afastamento ilegal do Núcleo Gestor, considerando a atitude autoritária; o texto final do plano que teria sido elaborado sem participação

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.jornaldocampeche.com.br/2014/02/plano-diretor-e-sancionado-mas-nao-cessa-polemica/>>. Acesso em: 17/10/2017.

⁴⁸ Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/moacirpereira/2014/04/30/prefeitura-de-florianopolis-derruba-liminar-que-determinou-realizacao-de-novas-audiencias-do-plano-diretor/?topo=77,1,>>>. Acesso em: 19.10.2017

⁴⁹ Disponível em: <<http://www.jfsc.jus.br/JFSCMV/noticias/NaMidia.asp?Ano=2014&id=1297>>. Acesso em 19.10.2017.

popular, de acordo com a desembargadora federal relatora do processo, Salise Monteiro Sanchotene. O impasse jurídico se estenderia até julho de 2015, quando a justiça federal determina novamente a realização de audiências públicas, ficando registrada a decisão de que havia sido prejudicada a participação da população.

Treze audiências distritais ocorrem em 2016, sendo a primeira delas em 23 de maio no Campeche, e a última em 29 de junho, no ribeirão da Ilha. Na ocasião da audiência realizada no Campeche, é feita exposição em relação ao histórico da atividade de resistência do bairro ligada ao plano diretor, assim como também são feitas críticas aos diversos problemas ligados ao plano diretor, como a exclusão do NG no processo, a forma acelerada e autoritária que adotou o governo municipal para aprovar o plano, e ao processo de votação que incluiu, sem o devido tempo de apreciação, as mais de 300 alterações realizadas na Câmara de Vereadores, sem o consentimento da população.

Em 30 de junho ocorre uma Audiência Pública Geral. Em 21 de julho e em 18 agosto, ocorre a Audiência Pública Final, em duas etapas. O Decreto nº 12.925 de 2014 (que regulamentava a Lei ° 482), é revogado pelo Decreto nº 16.205 de 2016, que institui o Plano Diretor de Florianópolis.

As práticas de planejamento insurgentes no Campeche foram capazes de influenciar, em diferentes ocasiões, o poder Estatal, impedindo que propostas incondizentes com a capacidade de suporte estrutural, e planos não compactuados com a população, pudessem ser levados adiante pela prefeitura municipal. No decorrer do processo de discussões do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, as práticas insurgentes de planejamento fizeram frente a um processo que pode ser dito pseudoparticipativo, sendo a marca mais evidente disso, o fato de que, as reivindicações por participação tiveram de ser levadas à justiça, aos Ministérios Públicos Federal e Estadual, e para exigir, entre outros, a recomposição do Núcleo Gestor e a retomada das audiências públicas, até que o processo de definição do plano fosse terminado. Isto apenas confirma que, de modo geral, para a administração pública de Florianópolis, a participação institucional no plano diretor reduz-se a uma mera formalidade. No contexto patrimonial das oligarquias locais, a participação tem dificuldades para ser reconhecida enquanto uma prática potencializadora, do ponto de vista da construção de um espaço social mais democrático.

Com uma participação rejeitada pelo poder público municipal, resta aos organismos populares, a sua auto-organização, em vista de obterem retorno às demandas históricas que perpassam o processo de planejamento

urbano. Uma destas demandas, no caso do Campeche é por espaços públicos. A área do antigo Campo de Aviação, terreno onde se desenvolve o projeto do Parque Cultural do Campeche (PACUCA), é um destes casos, em que a organização social se fez valer pela obtenção de reivindicações que valorizam o espaço público e o patrimônio cultural. A requisição do antigo Campo de Aviação como área pública, feita por organizações populares do Campeche há mais de trinta anos, foi aprovada na Lei 482 de 17 de janeiro de 2014, o plano diretor de Florianópolis.

II.2.3. A conquista do PACUCA

A falta de espaços públicos na região do Campeche é uma reivindicação antiga da comunidade local (TIRELLI *et al.*, 2007; AMORA, 1996). Desde a formação de entidades como a Associação de Surf do Campeche (1985) e a AMOCAM (1987), já se apontava para esta carência na região, de tal modo que o destino da área histórica no Campeche conhecida como Campo de Aviação foi uma preocupação constante para integrantes destas associações e muitos outros moradores. A incompatibilidade entre a proposta presente no projeto do PD do Campeche elaborada pelo IPUF e a proposta comunitária foi um dos motivos pelos quais a proposta do IPUF acabou sendo rejeitada. Utilizado e apropriado simbolicamente através dos anos pelos moradores, o Campo de Aviação e sua requisição como espaço público foi um dos pontos inegociáveis na discussão sobre o planejamento do Campeche. A Figura XX abaixo indica a localização do Campo de Aviação em relação a planície do Campeche:

Figura 17: localização do Campo de Aviação no Campeche

Fonte: elaboração sobre imagem do Google Earth.

Segundo consta em Tirelli *et al.* (2007), o antigo Campo de Aviação, abrangendo uma área total de 352 mil m², foi o primeiro campo de pouso do estado de Santa Catarina. De 1925 até 1939, a área foi utilizada pela antiga Companhia Aérea Francesa *Latecoère*, posteriormente *Societé Générale Aéropostale*, e que se tornaria mais tarde a *Air France*. Comprado pelos franceses, o Campo de Aviação operou até 31 de julho de 1939, sendo nele construídos: estação de passageiros, hangar de estrutura metálica, o telégrafo, além do casarão (utilizado como residência do mecânico-chefe francês e sua família, e como refeitório comunal) e da pista de pouso, estes ainda remanescentes. Este conjunto servia de base de apoio para os aviões do correio aéreo francês, que faziam a rota Toulouse, Rio de Janeiro, Buenos Aires, e Santiago do Chile. Um dos pilotos da *Compagnie Générale Aéropostale*, e que com frequência visitou o Campeche, era o famoso escritor francês Antoine Saint-Exupéry, autor do livro “O Pequeno Príncipe”. Hoje, este é o nome da principal avenida do Campeche, e principal acesso à praia. O contato e o convívio dos moradores locais com Saint-Exupéry e outros aviadores franceses, entre 1925 e 1939, marcou o imaginário de residentes de Florianópolis naquela época, e permaneceu vivo como parte da identificação territorial de habitantes do Campeche e sul da Ilha.

Os serviços da companhia aerpostal francesa se encerram em 1939, início da Segunda Guerra Mundial, quando os pilotos do correio aéreo foram convocados para a força de guerra. Hoje existe na esquina da Rua da Capela com a Pequeno Príncipe um marco simbólico (inaugurado em 1991), em homenagem aos pioneiros da aviação e à primeira pista de pouso de Santa Catarina. O “Morro do Lampião”, é outro nome ligado à história dos aviadores na região, pois nele eram colocados lampiões para orientar as aeronaves da companhia francesa em voos noturnos. Existe ainda a hipótese de que o nome Campeche adveio do trabalho de navegação aérea dos pilotos franceses, que estenderam o nome da pequena ilha (Ilha do Campeche) para a praia do Campeche. O antigo campo de pouso induziu boa parte da ocupação e da estrutura fundiária no Campeche, que foi se localizando ao seu redor. Toda esta história reúne elementos que, juntamente a um conjunto de tradições próprias da Ilha de Santa Catarina, traduzem-se em um patrimônio cultural que transcende fronteiras, um verdadeiro patrimônio imaterial da humanidade.

Em 1944, um ano antes do fim da Segunda Guerra, o Governo Federal (através do Decreto de Lei nº. 6.870, de 14/9/1944), desapropria a área do Campo de Aviação do Campeche, e paga seis anos depois, em fevereiro de 1951, indenização à empresa Air France. De acordo com Amora (1996), com a desapropriação da área, o terreno passou para o domínio da União, sendo posteriormente requisitado pelo Ministério da Aeronáutica. Com a construção do terminal de passageiros do Aeroporto Hercílio Luz, em 1955, a área deixaria de ser utilizada como campo de pouso. O Campo de Pouso do Campeche continuou sendo utilizado pela empresa Panair do Brasil S.A. até 1956, quando esta empresa encerra suas atividades, decretando falência. A área do Campo de Aviação, aos poucos, vai sendo incorporada ao dia-a-dia da comunidade do Campeche, que passa a utilizá-la para a prática de esportes como o futebol, a pastagem de animais, atividades infantis e festas populares.

Em 1975, o Ministério da Aeronáutica dá início ao processo de regularização do Campo de Aviação. Em 1979, o Cartório de Registro de Imóveis efetuou sob a matrícula nº 7216, o registro de toda a área de 352.267,96 m², em nome da União, sendo que, um ano depois, seria feita a entrega oficial do terreno para a Aeronáutica. Ainda que o registro estivesse em nome da Aeronáutica, desde 1980, era a população do sul da Ilha que a utilizava, desde o desuso da área para pousos e decolagens, em 1956. Devido às pressões locais, em março de 1987, o Ministério da Aeronáutica propõe à comunidade, a assinatura de "contrato de cessão de uso gratuito", subscrito pela Sociedade Amigos do Campeche (SAC), com a finalidade exclusiva de

ocupação da área para a realização de atividades de caráter esportivo, social e cultural. Segundo Amora (1996), no mesmo ano, é encaminhado ao então prefeito, Edson Andrino, um abaixo-assinado, de iniciativa da comunidade, que conta com a assinatura de 1.800 pessoas, reivindicando a criação do parque da Lagoa da Chica⁵⁰, e o tombamento da área do Campo de Aviação.

Na década de 1990, inicia-se um processo intenso de conflitos, visto a iminente intenção da Aeronáutica, em vender o terreno do Campo de Aviação. Em 28 de julho de 1994, o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) envia ofício a Defensoria Pública da União (DPU), informando sobre o "Plano de Alienação de Imóveis", que requeria autorização da venda do terreno do Campo de Aviação, sendo o seu valor estipulado, na época, em R\$ 1.645.225,00. Este procedimento, todavia, não teve continuidade. Já em 11 de novembro de 1999, o terreno de 352.267,96m², do Campo de Aviação, registrado no Cartório de Registro de Imóveis com a matrícula n° 7.216, seria desmembrado em quatro registros distintos, o que reforçava a intencionalidade da venda⁵¹. Novamente, em maio de 2002, o 5° Comando Aéreo Regional, encaminhou ao DPU solicitação de nova avaliação da área para iniciar o procedimento de venda, desta vez no valor estimado de R\$ 10.909.605,05. Estes registros somente confirmam que, desde o início dos anos 1990 até 2002, havia a intenção de venda do terreno do Campo de Aviação, por parte da Aeronáutica. Para Amora (1996), a própria transferência do terreno da União para a Aeronáutica, pela Lei de número 5.658, de 1971, já indicava que a finalidade da transferência era a alienação do terreno⁵².

Frente a estas constantes ameaças de venda do terreno do Campo de Aviação, em 1991, diversas entidades do Campeche se organizam, e formam a União das Associações Comunitárias Eclesiásticas e Desportivas do

⁵⁰ A Lagoa da Chica, juntamente com a Lagoa Pequena no Campeche, seriam tombadas como patrimônio natural e paisagístico do município, pelo decreto 135 de 05 de junho de 1988.

⁵¹ As áreas foram divididas conforme segue: 1ª área (registro 32.684) de 15.022,08 m²; 2ª área (registro 39.941) 32.490,70m²; 3ª área (registro 39.942) 119.290,97m²; 4ª área (registro 39.943) 181.766,34m². Fonte: MPF-SC, Protocolo n° 1.33.000.004655/2002-21. Disponível em:

<http://www.suldailha.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=39>. Acesso em: 24/11/2017.

⁵² Idem.

Campeche⁵³ (UNACAMP). A unificação de diversas entidades comunitárias, tinha como objetivo iniciar um movimento no sentido de buscar garantir o uso público da área do Campo de Aviação. A UNACAMP chega a enviar um apelo ao presidente da república na época, Fernando Collor de Mello, questionando a apropriação da área pela Aeronáutica, e requisitando a propriedade em nome da União, para que, posteriormente, fosse concedida à comunidade, através da prefeitura de Florianópolis. Cópias dessa carta foram enviadas aos parlamentares federais representantes do estado de Santa Catarina (TIRELLI *et al.*, 2007).

Em 15 de julho de 2002, um documento subscrito por entidades como a AMOCAM e o MCQV, em conjunto outras treze entidades comunitárias que faziam parte da UNACAMP é enviado à Procuradoria da República da União, requerendo a instauração de Inquérito Civil Público para investigação da situação exposta⁵⁴. A medida tinha como objetivo sustar o procedimento de venda do Campo de Aviação, por parte do comando da Aeronáutica, para que a área fosse definitivamente revertida ao domínio da União, para que posteriormente, pudesse ter sua destinação pública garantida.

De acordo com o referido requerimento encaminhado ao MPF-SC, a primeira lei de zoneamento para a área que abrange o Campo de Aviação foi a Lei Municipal nº 2193/85, o Plano Diretor dos Balneários. Nela, o Campo de Aviação aparece como Área Mista de Serviço (AMS) e Área Mista de Comércio (AMC-1), em uma faixa ao longo da Avenida Pequeno Príncipe, e Área Residencial Exclusiva (ARE-3) e Área Residencial Predominante (ARP-3), no restante da área. A segunda lei de zoneamento seria a referente ao Plano de Desenvolvimento do Campeche, onde o Campo de Aviação aparecia como Área Verde de Lazer (AVL), para praças e equipamentos de

⁵³ Associação de Moradores do Campeche (AMOCAM), Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV), Associação Recreativa Cultural e Esportiva Unidos (ARCEU), Associação de Surf do Campeche (ASC), União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), SOS Esgoto Sul da Ilha, Movimento Campeche a Limpo (CAL), Movimento Nosso Bairro, Associação de Pais e Professores da Escola Januária Teixeira da Rocha, Associação de Pais e Professores da Escola Básica Brigadeiro Eduardo Gomes, Associação de Pais e Amigos das Crianças e Adolescentes do Morro das Pedras (APAM), Equipe Catequese (Igreja São Sebastião), Conselho Econômico e Administrativo da Capela São Sebastião (CAEP), Grupo de Reflexão da Igreja São Sebastião.

⁵⁴ Fonte: MPF-SC, Protocolo nº 1.33.000.004655/2002-21, de 16 de julho de 2002.

Disponível em:

<http://www.suldailha.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=39>. Acesso em: 11/05/2018.

lazer e Área Comunitária Institucional (ACI), que permitia a implantação de equipamentos públicos como Centro de Convenções, Centro Administrativo, rodoviária, etc. No Plano Comunitário, por outro lado, a proposta elaborada requisitava que a área fosse utilizada apenas para uso público: como Área Verde de Lazer, em sua integralidade. Já o Projeto de Lei Complementar nº122/99, de autoria da prefeita Ângela Amim, alterava a Lei Municipal nº 2193/85, em relação à área central do Campeche, e definia o Campo de Aviação como AVL e ACI. A comunidade examinou a proposta do PLC 122/99, e fez uma outra proposta, requerendo para o zoneamento AVL, e ACI para o uso público, sem o complexo rodoviário⁵⁵.

Cerca de cinco anos mais tarde, com o início da elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, em 2006, a luta pelo direito do uso público do Campo de Aviação passa a se inserir neste processo, via participação nos Núcleos Distritais. No II Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche, realizado em 31 de março de 2007, no Clube Catalina, foram referendadas propostas para o Campo de Aviação debatidas no 1º Seminário (realizado em 28 de agosto de 1997). As propostas comunitárias incluíram: a) a preservação da área do antigo Campo de Aviação pelo seu valor histórico e cultural, como área de lazer pública, sem cortes pelo sistema viário; e, b) a criação de um espaço cultural no antigo hangar da *Air France* que, junto com a escola e o campo, deve constituir um amplo espaço destinado ao lazer, à cultura e ao esporte, podendo abrigar, ainda, uma biblioteca, um museu da aviação e da história do Campeche⁵⁶.

Já em 15 de setembro de 2007, data da 3ª Oficina Temática (sobre o Sistema Viário), realizada no âmbito do processo do PDP de Florianópolis, no Conselho Comunitário do Rio Tavares, ocorre uma mobilização e assembleia comunitária sobre o Campo de Aviação. No período da tarde, são analisados os posicionamentos da comunidade sobre a proposta de uso do Campo de Aviação. O projeto do PACUCA é reapresentado, incluindo uma nova proposta de utilização da parte da área de posse da Base Aérea. Na ocasião, estiveram presentes autoridades envolvidas na discussão: a Base Aérea, o governo municipal e representantes dos moradores, para a definição do uso público da área. A proposta é aclamada na plenária do Seminário. Os

⁵⁵ Fonte: MPF-SC, Protocolo nº 1.33.000.004655/2002-21, de 16 de julho de 2002. Disponível em:

<http://www.suldailha.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=39>. Acesso em: 11/05/2018

⁵⁶ Fonte: Relatórios produzidos pelo Núcleo Distrital do Campeche na sua atuação junto ao Núcleo Gestor Municipal: Março de 2007 a Maio de 2009” (s/d).

membros da equipe que sistematizou os resultados do trabalho no grupo sobre os espaços públicos sugeriram incluir este item no relatório final, como proposta do II Seminário.

Após mais de trinta anos de organização comunitária e de lutas pelo Campo de Aviação do Campeche como área pública, o Decreto nº 13.707, de 17 de novembro de 2014, tomba como patrimônio histórico, artístico, paisagístico e cultural do município, o conjunto histórico e paisagístico do antigo campo de pouso do Campeche⁵⁷. O decreto também classifica os imóveis inseridos na poligonal resultante, e identifica marcos referenciais na paisagem, localizados no Campeche, nos termos da Lei nº 1.202 de 1974 (que dispõe sobre o patrimônio histórico e artístico do município de Florianópolis, bens móveis, imóveis, monumentos naturais, sítios e paisagens que importem proteger) e da Lei Complementar nº 482 de 2014, o Plano Diretor de Florianópolis. A área tombada pelo decreto, contudo, não é referente à totalidade da área de 352.267,96 m², registrada em cartório em 1979, mas sim à área de 114.641,04 m² (matrícula nº 65.420, livro 2/RG do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Florianópolis), bem como a área de 15.022,08 m² (correspondente ao Decreto Federal nº 83.544 de 04 de junho de 1979). Um dos desafios atuais, das associações locais e pessoas envolvidas na luta pelo Campo de Aviação como área pública, deste modo, continua sendo a sua total incorporação como área de uso comunitário, e área verde de lazer.

Outro desafio corresponde a gestão do parque, que subentende, além da captação de recursos públicos, o estabelecimento de parcerias com a finalidade de atrair investimentos privados, a partir de projetos (aproveitamento da energia solar, gestão de resíduos, captação de água, etc.). A gestão coletiva do PACUCA é uma antiga reivindicação de organismos comunitários. No zoneamento do Plano Diretor atual de Florianópolis, aprovado em 2014 (e revisto em 2016), a área correspondente ao Campo de Aviação consta (em uma faixa paralela à Rua da Capela) como Área Verde de Lazer (AVL), e o restante da área como Área Comunitária Institucional

⁵⁷ Fonte: PMF. Decreto nº 13.707, de 17 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/decreto/2014/1371/13707/decreto-n-13707-2014-tomba-como-patrimonio-historico-artistico-paisagistico-e-cultural-do-municipio-o-conjunto-historico-e-paisagistico-do-antigo-campo-de-pouso-do-campeche-e-classifica-os-imoveis-inseridos-na-poligonal-resultante-e-identifica-marcos-referenciais-na-paisagem-localizados-no-campeche-nos-termos-da-lei-1202-de-1974-e-da-lei-complementar-n-482-2014-plano-diretor>>. Acesso em: 15/09/2017.

(ACI). Segundo entrevista com ex-representante comunitário do Campeche no Núcleo Gestor, Ataíde Silva, o fato da área sob a responsabilidade da Aeronáutica não ter sido tombada, e constar com ACI no Plano Diretor, abre margem para a construção de um “Clube de Oficiais”, proposta contra a qual a comunidade vem lutando desde meados dos anos 1990. As ações locais em prol do tombamento da integralidade da área empreenderam uma Ação Civil corrente na justiça, encaminhada ao Ministério Público Federal de Santa Catarina⁵⁸. O projeto do PACUCA, aprovado em audiência pública com a participação de diversas organizações populares (entre as quais a AMOCAM e o ISA-Campeche), vem sendo elaborado pelo IPUF, e inclui um parque de uso público de fomento ao lazer, esporte e cultura, com quadras esportivas, restaurantes, museu da aeronáutica e elementos que resgatem a história local. Além disso, inclui tratamento do entorno da área com calçadas, mobiliário urbano, ciclovias, e um projeto de paisagismo, que deve contemplar a paisagem e a natureza da localidade onde o parque será inserido⁵⁹. Nos dias atuais, o espaço do Campo de Aviação é apropriado pela comunidade local do Campeche para a realização de encontros desportivos, feiras e eventos culturais diversos, e para o desenvolvimento do projeto da Horta Comunitária do PACUCA.

⁵⁸ A luta comunitária não se encerra com o Decreto nº 13.707 de 17/11/2014, considerando a luta institucional para o tombamento da área como um todo, incluindo a que se encontra sob responsabilidade da Aeronáutica, enquanto atual fiel depositária do terreno da União. Atualmente, a União, a Prefeitura de Florianópolis, o IPUF e o IPHAN são réus em uma ação civil pública do Ministério Público Federal, a qual requer o tombamento total da área do Campo de Aviação. A Justiça Federal determinou em 2016, que os réus devem providenciar estudos ambientais e sobre o patrimônio, a fim de garantir a preservação e o uso adequado das áreas com valor natural, cultural, histórico e paisagístico. Fonte: NOTÍCIAS DO DIA ONLINE. 22 de dezembro de 2016. Disponível em:

<<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/primeira-pista-de-pouso-de-santa-catarina-deve- virar-parque-cultural-em-florianopolis>>. Acesso em: 09/03/2018.

⁵⁹ NOTÍCIAS DO DIA ONLINE. 06 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/campo-de-aviacao-do-campeche-e-patrimonio-historico-da-cidade-mas-sofre-com-descaso>>. Acesso em: 09/03/2018.

Figura 18: Horta Comunitária do PACUCA, Campeche



Fonte: JORNAL DO CAMPECHE. Matéria de 15 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.jornaldocampeche.com.br/2016/10/campeche-abriga-horta-comunitaria-modelo-na-capital/>>. NOTÍCIAS DO DIA ONLINE. Matéria de 09 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/horta-do-campeche-e-exemplo-de-trabalho-comunitario-e-voluntario>>. Acesso em: 09/03/2018.

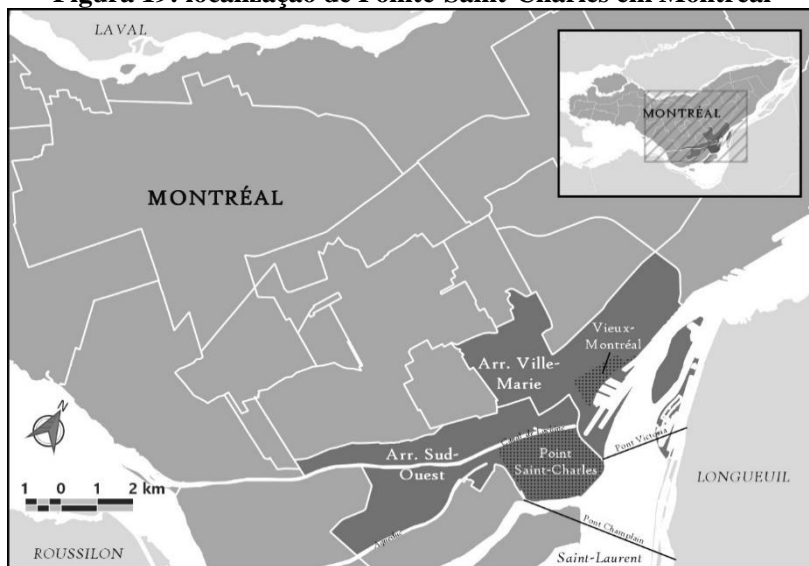
Em uma área de aproximadamente 4 mil m², desde 2015, um grupo de voluntários se reveza diariamente para produzir alimentos orgânicos que são distribuídos gratuitamente para a população. A horta funciona como um ponto de encontro, de congregação entre as pessoas, de modo a estimular uma política de criação de novas hortas orgânicas pela cidade. Os diversos cultivos (alface, couve, repolho, cenoura, alcachofra, chicória, cebolinha, pimentão, tomate, melancia, milho, morango, aipim, abobrinha, maracujá, entre outros), são feitos pela comunidade, que instalou sistemas de água de ponteira, e desenvolveu um processo de compostagem e plantio de mudas. O desenho da horta é feito em formato de avião, para lembrar a história do Campeche ligada ao Campo de Aviação⁶⁰. Na horta são também desenvolvidos projeto de educação ambiental, e de formação agroecológica.

⁶⁰ NOTÍCIAS DO DIA ONLINE. 09 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/horta-do-campeche-e-exemplo-de-trabalho-comunitario-e-voluntario>>. Acesso em: 09/03/2018.

CAPÍTULO III. PLANEJAMENTO URBANO E PRÁTICAS INSURGENTES EM MONTREAL: O CASO DE POINTE-SAINT-CHARLES

Principal cidade da província do Quebec, a leste do Canadá (ainda que a cidade do Quebec seja a capital política), Montreal se constitui no centro cultural do Quebec, e também no segundo maior polo econômico do Canadá, ficando atrás apenas da cidade de Toronto, na província de Ontário. Montreal (município) possui uma população de 1.704.694 Habitantes, de acordo com dados do *Statistique Canada*⁶¹ (2016). O território municipal de 431,5 Km², é menor do que a Ilha de Montreal, que possui 499,2 Km² de área. Após as reformas municipais, iniciadas em 2001 e definidas em 2006, Montreal passou a contar com dezenove distritos administrativos (*arrondissements*), que se separam, apenas do ponto de vista administrativo, das demais “*villes de banlieue*” (cidades periféricas), que integram a Ilha de Montreal. Pointe-Saint-Charles é um dos bairros que compõem o distrito *Sud-Ouest* em Montreal. Na figura 18 abaixo, a localização de Pointe-Saint-Charles em relação à cidade de Montreal.

⁶¹ Fonte: < <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=2466023&Geo2=PR&Code2=01&Data=Count&SearchText=montreal&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>>. Acesso em: 18/04/2018.

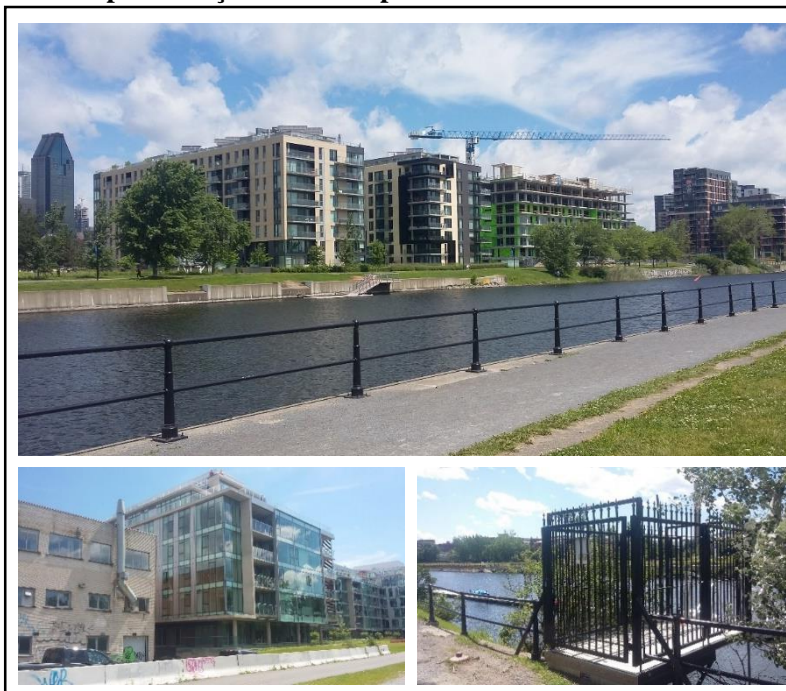
Figura 19: localização de Pointe-Saint-Charles em Montreal

Fonte: elaborado por André Oliveira, 2017.

O recente crescimento urbano e as modificações em termos de padrões construtivos que passaram a privilegiar os condomínios fechados em Pointe-Saint-Charles, associam-se diretamente a expansão do mercado imobiliário em áreas próximas ao centro da cidade de Montreal. De acordo com Triollet (2013), as imediações do canal de Lachine foram durante mais de 125 anos, um lugar de trabalho para a população de todo o distrito Sudoeste de Montreal. No final dos anos 1990, nas bordas do canal, os terrenos e antigas usinas que haviam sido abandonadas na década de 1960 (e que assim estiveram estagnados pelo desinteresse econômico por cerca de três décadas), passaram a sofrer um processo intenso de revalorização, sendo cobiçados por promotores e investidores imobiliários, atraídos pela possibilidade de investimentos lucrativos na requalificação das usinas industriais abandonadas, ou nos imensos terrenos localizados próximo ao centro da cidade. Apoiados em grande parte na política de planejamento urbano municipal, os empreendedores passam a lançar mão, nos anos 1990 e em décadas seguintes, de extensos projetos imobiliários e comerciais, que dariam impulso ao processo de revitalização urbana em Pointe-Saint-Charles conduzido pela prefeitura. Para Triollet (2013), como consequência da elitização e do aumento dos valores dos aluguéis, inicia-se um processo de

gentrificação, em que antigos moradores são substituídos por novos residentes de classe econômica mais elevada.

Figura 20: expansão urbana em Ponte-Saint-Charles: diferentes usos e privatização do acesso público ao canal de Lachine

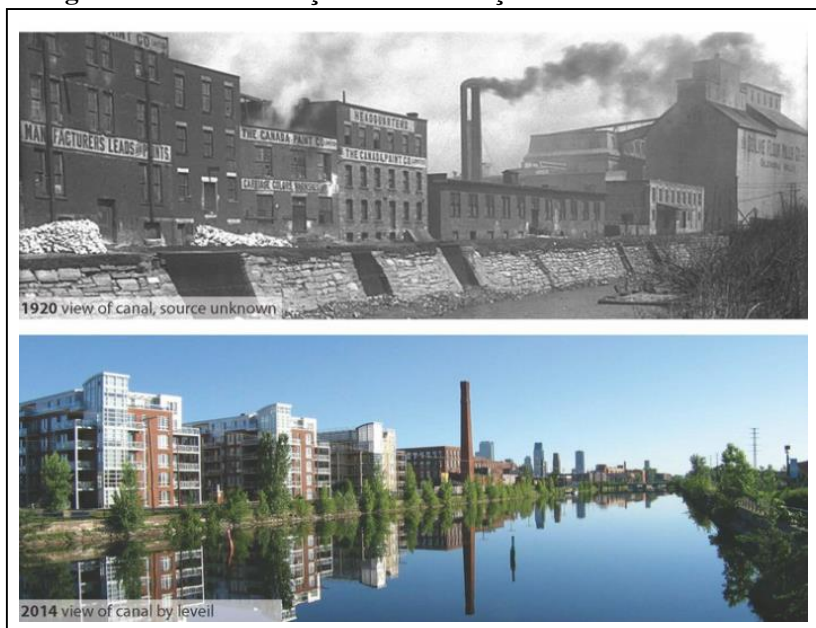


Fonte: arquivo pessoal do autor, 2017.

Em 1998, a prefeitura de Montreal lança um vasto projeto de reabertura do canal de Lachine à navegação de lazer e com isso, intensifica a valorização de suas margens. Cerca de oitenta milhões de dólares de fundos públicos são investidos, sendo a maior parte deste montante destinada para beneficiar as infraestruturas ligadas aos empreendimentos imobiliários (TRIOLLET, 2013). As bordas do canal de Lachine são tomadas por um processo de privatização de áreas da orla, o que inclui o fechamento com grades e senhas exclusivas aos moradores dos novos condomínios, para acessarem trapiches e embarcações. Os edifícios industriais são convertidos em lofts, os edifícios obsoletos são destruídos enquanto o preço dos terrenos vagos aumenta significativamente. Este domínio do capital imobiliário e

turístico ocorre sobre porções do espaço que simbolicamente foram apropriadas, através dos anos, pelos cidadãos de Poite-Saint-Charles, em decorrência, sobretudo, de sua importância para os moradores, muitos dos quais são descendentes diretos dos trabalhadores das antigas usinas locais. Estes moradores também reconhecem a importância histórica do antigo sítio industrial, e pretendem mantê-lo enquanto uma zona de empregos, voltados para as necessidades do bairro.

Figura 21: transformações nas imediações do canal de Lachine



Fonte: imagem disponível em: <<https://lachinecanal.weebly.com/>>. Acesso em: 23/11/2017.

Segundo Grenier (2008), o antigo corredor industrial “(...) é hoje um verdadeiro eixo recreoturístico de água e de verde que se constitui num catalizador de um processo de revitalização urbana que afeta todo o Sudoeste da Ilha de Montreal” (GRENIER, 2008, p. 18 – tradução do autor). De acordo com Gravel (2012), o *Parcs Canada* (agência departamental do governo canadense que administra os parques no país) planejou um parque linear ao longo de todo o canal de Lachine. Foi assim que a revitalização se iniciou, tomando forma pela reconversão de indústrias em proveito de vastos projetos

residenciais. Os novos empreendimentos imobiliários têm suas fachadas de frente para o canal, com os fundos voltados para Pointe-Saint-Charles. As propagandas e estratégias de marketing anunciam as vantagens de morar próximo ao centro da cidade, em novos padrões arquitetônicos e estilos de vida contrastantes que negligenciam os espaços de vida no bairro.

O processo de revitalização em Pointe-Saint-Charles reflete uma visão empresarialista da prefeitura para a cidade, presente em slogans como “cidade internacional” ou “cidade-multimídia”. A elite política e econômica que se uniu em prol do crescimento da cidade, representada pela *Société du Havre*⁶², havia apostado na requalificação dos quarteirões centrais e próximos ao centro, com o objetivo de atrair maiores retornos sobre seus investimentos. De acordo com Triollet (2008), estrategicamente, este relance econômico é muito frequentemente apresentado como “estruturante” pelos poderes públicos, “(...) sem todavia se interrogar sobre os impactos destas transformações na identidade do quarteirão e suas populações de baixa e modesta renda” (TRIOLLET, 2008, p.130 – tradução do autor). O modelo de desenvolvimento impulsionado pelos interesses do mercado contrasta com as necessidades mais urgentes dos moradores, os quais, pelo intermédio de suas organizações, reúnem demandas e proposições que conformam uma visão de conjunto: transgressiva, imaginativa e contra-hegemônica. É o caso das *Opérations Populaires d’Aménagement* – OPAs de Pointe-Saint-Charles.

Nesta tese, assim como o caso do Campeche, abordamos o conflito que envolveu as práticas insurgentes de planejamento em Pointe-Saint-Charles e a prefeitura de Montreal na discussão de processos ligados ao plano de urbanismo (*Plan d’urbanism de Montréal*). Da mesma forma, busca-se compreender em que medida estas práticas foram capazes de alterar os resultados de processos de planejamento oficiais, e obter retornos às suas demandas, com base na auto-organização comunitária, mas também pela utilização de procedimentos de consulta estabelecidos pelo *Office de Consultation Publique de Montréal*. Quem são os atores, quais estratégias foram utilizadas, e quais os principais pontos de conflito entre um planejamento insurgente em Pointe-Saint-Charles, e o planejamento urbano institucional em Montreal? De que modo a relação entre estes dois casos contribui para a construção de uma reflexão sobre as condições da participação no planejamento urbano, e as possibilidades de um planejamento insurgente na cidade contemporânea?

⁶² Corporação privada investidora do projeto, criada em 2002 e extinta em 2013, por conta de pressões populares e processos judiciais envolvendo desvios de grandes somas de dinheiro.

O objetivo de se colocar em paralelo estas duas experiências, remete a necessidade de se repensar o planejamento urbano na cidade brasileira, sobretudo, em se considerando os muitos limites em relação à participação nos planos diretores municipais. A experiência do Campeche, que se revela em uma forte tradição de auto-organização no que tange o planejamento urbano do bairro, certamente não é a única do tipo, mas, ainda assim, pode-se afirmar que compõe em uma excepcionalidade no universo municipal brasileiro; ela demonstra o quão dependente desta tradição se mostra a participação nos planos diretores, ainda mais tendo em vista a problemática da falta de vontade política, e das limitadas condições institucionais à participação no planejamento urbano municipal. Neste sentido, a experiência de Montreal tem muito a adicionar a esta reflexão, visto que, a consulta pública existe no planejamento municipal quebequense desde a instituição da *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* de 1979, e que as “mesas de concertação” (*tables de concertation*) nos bairros são regulamentadas pelo governo, e funcionam com base em um sistema de apoio financeiro controlado por instituições vinculadas ao Estado. Estes elementos compõem uma cultura de participação intransponível no Quebec e nos servem de inspiração. Apesar de haverem ainda muitos campos a serem conquistados no âmbito da consulta pública em Montreal, a presença contínua de uma instância específica responsável pela condução das consultas, como é o caso do OCPM, é um elemento digno de observação, por parte do pesquisador em planejamento urbano. Isto, já que também, toda a sociedade montrealense (incluindo mesmo promotores imobiliários!), passam a perceber as vantagens de um processo de consulta conduzido desde seu início, por uma instituição politicamente neutra.

III.1. Breve resgate do planejamento urbano em Montreal

Nos dias atuais, a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas de planejamento urbano, se tornou uma obrigatoriedade em diversas municipalidades ao redor do mundo. Para Blondiaux e Sintomer (2002), a participação passou a ser um verdadeiro “imperativo” na elaboração das políticas públicas, o que significa que não é mais possível pensá-las e nem fazê-las sem que haja o envolvimento de atores da sociedade civil em seus processos de elaboração. No Quebec, uma parcela importante da participação da população em assuntos urbanos, ocorre por meio de processos de informação e consulta públicas, os quais se tornaram mecanismos institucionais obrigatórios. Com isso, hoje, é possível afirmar

que há uma verdadeira cultura de consultas públicas a qual abrange todo o território da província (DOUAY, 2008). Historicamente, este tipo de participação se tornou essencial no processo democrático quebequense, uma forma de se buscar garantir a legitimidade das políticas públicas e a pertinência dos planos e projetos urbanos.

Em confluência com o processo global de neoliberalização, o planejamento urbano em Montreal iria, sobretudo, a partir da década de 1990, modificar o eixo do poder decisório centrado no Estado, em direção às corporações e agências financeiras ligadas ao capital imobiliário, com muitas destas políticas sendo desenhadas para contemplar o avanço de projetos da iniciativa privada. A participação, na forma das consultas públicas, se por um lado foi uma conquista de coalisões progressistas do Estado (caso do *Rassemblement des Citoyens de Montréal*, na gestão de Jean Doré, prefeito de Montreal entre 1986-1994), que atuaram em alguns momentos próximas à sociedade civil, em diferentes escalas do poder territorial, por outro, ela estaria sempre sob o risco de se tornar uma agência formalizada da construção de consensos sobre projetos duvidosos, ou no mínimo, sujeitos a uma baixa aceitação por uma parte dos cidadãos, o que se torna mais evidente em conjunturas políticas seguintes, de perfil conservador. Assim, neste contexto, a elaboração de planos e projetos de revitalização adequados aos desejos do mercado foram algumas das estratégias territoriais que a administração pública da segunda metade da década de 1990 em diante em Montreal procurou adotar para se tornar mais atrativa, em um cenário de emergência do paradigma da competitividade entre as cidades globalizadas. Em resposta a lógica neoliberal hegemônica, emergem práticas auto-organizadas de planejamento urbano no bairro Pointe-Saint-Charles, como uma forma de resistência ao poderio de agentes dominantes na produção do espaço da cidade.

Em Montreal, o quadro atual da política de consultas públicas se inscreve na continuidade do processo de modernização e democratização da gestão pública no Quebec, desde os anos 1960, que desponta na esteira da chamada “revolução tranquila⁶³” na província (HAMEL, 2006). Neste

⁶³ A chamada Revolução Tranquila (*Révolution Tranquille*) foi um período de rápida transformação na província do Quebec na década de 1960. Ela é caracterizada por alguns fatores, como: a) a perda da influência da religião (católica) sobre variadas esferas da vida social (secularização); b) a transformação da identidade nacional, dos “*Québécois*” francófonos (franco-canadenses) para o termo *Québécois*; e, c) a criação do Estado de bem-estar social (*État-Providence*). Todas estas mudanças viriam junto com os investimentos maciços no sistema de

contexto, diversos foram os fatores que contribuíram para a emergência deste tipo de participação pautado nas consultas públicas em todo o Quebec, dentre os quais, podem ser destacados: a) o declínio do modelo racionalista de planejamento; b) as crises de governabilidade em diferentes momentos da política; c) as demandas sociais por participação, e; d) as respostas da administração pública visando incrementar a legitimidade das decisões (ALAIN e TRÉPANIÉ, 2008).

Segundo Paré (2008), as consultas públicas ocorrem na província do Quebec desde o final dos anos 1960. Naquela época, grandes planos de renovação urbana estavam sendo projetados, e as administrações municipais começaram a realizar audiências de informação para apresentar estes projetos, os quais eram suscetíveis a atingir um grande número de pessoas, e modificar o tecido urbano de forma importante. É todavia, na ocasião da constituição da Lei sobre a qualidade do meio-ambiente (*Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2) que emerge uma estrutura de consulta pública, a qual se desenvolve principalmente em torno das questões ambientais. A política da província cria o Escritório de audiências públicas sobre o meio-ambiente (*Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, BAPE), em 1978. Com o passar dos anos, o acúmulo da realização de diversas audiências públicas deu ao BAPE uma expertise e uma credibilidade que "(...) inspirou as administrações municipais do Quebec, assim como os organismos públicos que tinham interesse em desenvolver práticas de consulta autênticas" (PARÉ, 2008, p. 202 – tradução do autor).

Em 1979, com a aprovação da Lei sobre o planejamento e o urbanismo (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, LAU, L.R.Q., c. A-19.1), a prática de audiências públicas passa a integrar definitivamente a tomada de decisão em planejamento urbano no Quebec. Naquele momento, entretanto, a consulta pública é tratada de uma forma sumária; isto, visto que, na elaboração dos planos metropolitanos ou locais, a LAU prescreve a obrigatoriedade de uma única assembleia pública, no curso da qual são prestadas informações e na qual devem ser ouvidas pessoas e organismos que queiram se manifestar⁶⁴ (Artigo 93, LAU). A audiência pública é, neste caso,

ensino público (que incluíram a criação de um Ministério da Educação), a sindicalização do funcionalismo público, a nacionalização da produção e distribuição de energia elétrica, além de diversas medidas do governo provincial, dispostas a aumentar o controle dos *Québécois* sobre a economia da província (HAMEL, 2006).

⁶⁴ A *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, "(...) ainda que faça pouca menção à consulta pública, transformou as práticas de planejamento e gestão territorial no

convocada pela Câmara de Vereadores (*Conseil Municipal*), e é habitualmente o prefeito ou outro eleito que apresenta a proposição ou o projeto.

As cidades de Montreal e do Quebec foram, por sua vez, exceções às prerrogativas da LAU, sendo que, a partir de 2002, com os reagrupamentos municipais, estas municipalidades desenvolvem mecanismos originais de participação: os *Conseils de Quartier*, no caso do Quebec, e as consultas públicas promovidas pelo OCPM, no caso de Montreal. Devido aos objetivos desta pesquisa, o caso da cidade do Quebec não será aqui abordado. Com a referida mudança, os moradores de Montreal passaram a contar com o direito de uma consulta pública aprimorada em relação a LAU, que permitiu a introdução de novas medidas de democratização no planejamento urbano da cidade, com a instalação do *Office de Consultation Publique de Montréal*. Além das consultas públicas promovidas pelo OCPM, outras medidas também têm contribuído para a democratização do planejamento urbano na cidade, como as diversas comissões do Conselho Municipal (ou as comissões de Conselho nos distritos), o Conselho do Patrimônio, os Comitês Consultivos de Urbanismo, e os referendos em matéria de urbanismo (ALAIN e TRÉPANIÉ, 2008).

O caminho de Montreal é, portanto, particular em relação a outras cidades do Quebec em matéria de institucionalização da prática de consulta pública. Gariépy (2002) e Hamel (2006) agrupam a evolução geral no quadro do debate público em Montreal após os anos 1960 em três grandes períodos: 1) o período do *Parti Civique*, correspondente aos últimos anos da administração do prefeito Jean Drapeau (1954-1967 e 1968-1986); 2) o período do *Rassemblement des Citoyens de Montréal* (RCM), durante a gestão do prefeito Jean Doré (1986-1994); 3) o período do partido *Vision Montréal*, na administração do prefeito Pierre Bourque (1994-2001). Após estes momentos, a partir da gestão de Gérald Tremblay (2001-2012), e com a operacionalização do *Office de Consultation Publique de Montréal* em 2002, a prática de consultas públicas insere no quadro atual, com algumas mudanças em relação ao papel do OCPM ligado às consultas no Plano de

Quebec” (PARÉ, 2008, p. 210 – tradução do autor). Ela estabeleceu a interdependência entre administrações na gestão do território, criando municipalidades regionais (*Municipalités Régionales de Comté – MRC*), que reagrupam diversas municipalidades locais, e as obrigam a adotar um plano metropolitano (*Schéma d’aménagement et développement*). Os planos de urbanismo municipais devem, assim, se conformar a este plano metropolitano, e estar sujeitos às orientações governamentais estabelecidas na escala regional (PARÉ, 2008).

urbanismo, que serão abordadas nos itens subsequentes. Por motivos operacionais, para pôr em evidência as diferenças e semelhanças em relação ao caso de Florianópolis, estabelecemos uma mesma periodicidade, a qual compreende: 1) um primeiro momento “tecnocrático”: o planejamento em correspondência com o paradigma modernista entre as décadas de 1950-1970; 2) um segundo momento: as primeiras iniciativas de participação no planejamento entre as décadas de 1980-1990; 3) um terceiro momento: o quadro atual da participação no planejamento urbano em Montreal.

III.1.1. O planejamento entre as décadas de 1950-1970

O primeiro momento da periodicidade estabelecida, coincide com a gestão de Jean Drapeau em Montreal (1954-1957 e 1960-1986). Ao assumir a prefeitura de Montreal em 1954, o plano de urbanismo então vigente era o chamado *Plan d'ensemble de l'état futur à Montréal*, elaborado pelo urbanista francês Jaques Gréber, entre 1952 e 1953. De acordo com M'bala (2001), este foi o primeiro plano de urbanismo que cobria o conjunto da Ilha de Montreal. Este plano é elucidativo em relação ao paradigma modernista, em função de sua filiação à Carta de Atenas. O contexto de sua elaboração aponta também para o papel central do Estado na racionalização do espaço urbano naquele período.

O advento industrial e a chegada do automóvel viriam abrir uma nova era na prática do urbanismo. M'bala (2001), referindo-se à Montreal da primeira metade do século XX, coloca que, em virtude de que os fatores primários da localização industrial (a mão de obra, o capital e o mercado) se encontravam nos centros urbanos, estes se constituíam pontos focais para as indústrias em todo o Quebec. Não somente as indústrias, mas os sistemas de transportes (rios, canais e trilhos) se localizavam onde os operários pudessem ser conduzidos em conjunto, sendo os setores residenciais situados imediatamente próximos aos setores industriais, assim como em Pointe-Saint-Charles, a exemplo das residências da rua Sebastopol (ver figura 22). Esta estrutura concentrada, era por consequência caracterizada pelo congestionamento das vias de circulação no centro da cidade. Um método significativo para se descongestionar as vias, consistia em envolver a cidade pelo deslocamento da rede ferroviária em suas bordas (este é também o caso de Pointe-Saint-Charles: um bairro “enclavado” entre as ferrovias do CN, duas pontes, o canal de Lachine e o Rio Saint-Laurent).

Esta solução própria ao universo da cidade industrial subsistiu até a chegada do automóvel entre os anos 1920-1930 que, com a influência do

setor privado, iria favorecer um tipo de desenvolvimento periférico em Montreal. Segundo M'bala (2001), sob a influência do “*laissez-faire*”, cada porção do território passava a se desenvolver de acordo com as leis do mercado, dando origem a uma forma urbana expandida, diferente daquela do universo da cidade industrial. É neste contexto que, em 1941, uma lei provincial permite a cidade de Montreal de se dotar de um serviço de urbanismo para o ordenamento do uso e ocupação do solo. O conselho municipal da época consagra a criação do serviço de urbanismo e lhe permite operar no mesmo patamar que os outros serviços municipais.

Figura 22: concordância com o paradigma modernista. *Plan d'ensemble de l'état futur à Montréal*



Fonte: Jaques Gréber, 1952. Disponível em:

<<https://archivesdemontreal.ica-atom.org/plans-de-jacques-greber-1952-1953>>. Acesso em: 07/06/2017

O Plano Gréber foi realizado no âmbito da secretaria de urbanismo de Montreal, criada em 1941, e portanto, muito antes de Jean Drapeau assumir

a prefeitura municipal. Todavia, como este plano data de 1953, um ano antes de Drapeau assumir seu mandato, escolhemos por bem inseri-lo como parte do início de sua gestão. O novo serviço municipal, a secretaria de urbanismo, com suas três divisões: administração geral, inspeção de edificações e plano diretor (*plan directeur*), fora consciente da situação geográfica de Montreal, que, possuindo um porto marítimo e diversas linhas de ferro, passava a contar com grandes redes de estradas e estruturas aéreas, de modo que o desenvolvimento deveria ser coordenado por uma instância estatal capaz de racionalizar o espaço urbano. Com esta convicção, o serviço de urbanismo municipal se dota assim de dois grandes objetivos: o primeiro, a curto termo, consistia em regulamentar os problemas correntes tais como a abertura, o alargamento ou o fechamento de ruas, a liberação de permissões para construir, entre outros; o segundo objetivo, a mais longo prazo, repousava sobre a preparação de um plano diretor, e de um relatório expondo os princípios deste. Frente a amplitude do trabalho a ser cumprido, o serviço de urbanismo vai convocar consultores urbanistas de renome, como era o caso de Jaques Gréber. Por ser um contemporâneo do urbanismo progressista, Gréber vai aplicar os princípios da Carta de Atenas em seu plano para Montreal (M'BALA, 2001).

Conforme aponta Paré (2008), durante o prolongado período em que o prefeito Jean Drapeau ocupou o poder executivo municipal em Montreal, a prática da consulta pública, poderia ser considerada como “ausente”; para Drapeau, “(...) manifestadamente, a participação pública não fazia parte da condução das políticas” (PARÉ, 2008, p. 203 – tradução do autor). Este primeiro momento deve ser sublinhado, todavia, por conta de duas exceções: as audiências promovidas pelo BAPE sobre o *Parc Bellerive* em 1982, e a consulta pública sobre o *Vieux-Port de Montréal*, em 1985. Embora o prefeito fosse declaradamente contra a participação, estas duas exceções demarcam as primeiras experiências, no processo de estruturação da prática da consulta pública em Montreal (GAUTHIER, 2008; PARÉ, 2008).

Naquela época, dos anos 1950 até meados dos anos 1980, período que coincide com o da gestão de Jean Drapeau, o planejamento urbano e, Montreal foi caracterizado pelo paradigma racionalista, de modo que a posição destacada dos urbanistas a serviço do governo municipal conduzia ao que poderia ser chamado de um modelo tecnocrático de gestão. As grandes obras e projetos urbanos, sobretudo nas áreas centrais da cidade, levados adiante pelo então prefeito, a exemplo da construção do enorme complexo chamado *Place des Arts* no centro da cidade (inaugurado em 1961), das obras do metrô (inaugurado em 1966), da feira internacional *Expo 67* que levou a

criação de um gigante espaço de entretenimento que recebeu o nome do então prefeito (ao sul de Pointe-Saint-Charles, na *Île de Soeurs*), com autódromo, parque para shows e o *Cassino de Montreal*, além das obras para as olimpíadas de Montreal, em 1976, transformaram completamente a feição da cidade, de seus antecedentes coloniais e religiosos para um ambiente moderno (ainda que grande parte do patrimônio tenha sido preservada e integrada ao novo ambiente). Estas obras, todavia, conduziram a inúmeros processos de gentrificação, com a substituição de padrões de renda pela valorização urbana, e a realocação de habitantes das áreas centrais da cidade para áreas mais distantes. Jean Drapeau, vivenciando o período do alto-modernismo, foi o típico “prefeito-urbanista”, comparável, por exemplo, à figura de Robert Moses para Nova Iorque (1930-1965), ou ainda, a de Pereira Passos, para o Rio de Janeiro do início do século XX.

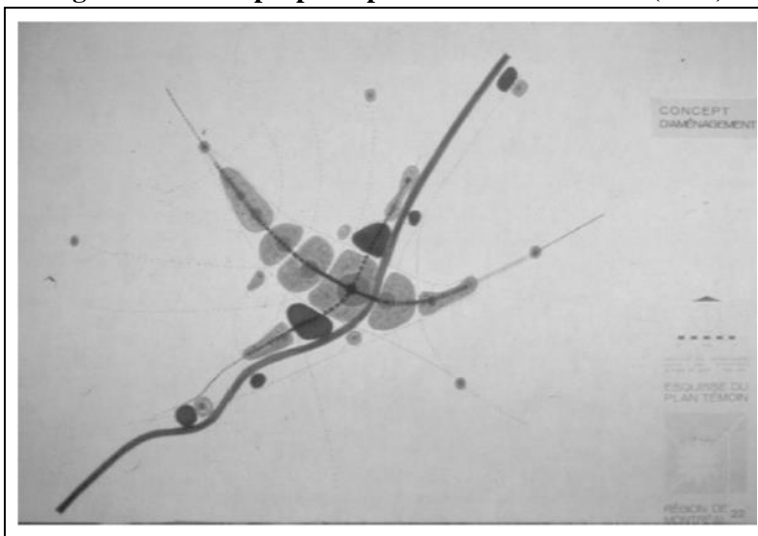
Ainda, sob a gestão de Jean Drapeau, dois grandes planos urbanos são elaborados para a cidade de Montreal. O período da revolução tranquila entre meados dos anos 1960 e 1970, coincide com um momento de forte crescimento econômico apoiado por um Estado provedor no Quebec, o que se reflete em grandes investimentos sociais e estruturais. Neste contexto, é na ocasião da *Expo 67*, que a cidade de Montreal elabora um plano metropolitano, batizado de *Horizon 2000*. Este plano é apresentado como uma visão para o futuro, prevendo as medidas a serem tomadas para permitir organizar e estruturar uma metrópole que deveria acolher um pouco mais de 7 milhões de habitantes⁶⁵ no ano 2000. De acordo com Douay (2008:114), na linha do paradigma racionalista no planejamento, “(...) este modelo previa a organização do habitat em diferentes unidades, determinava os grandes polos de crescimento, estruturava os eixos de transporte, tomava medidas de salvaguarda das terras agrícolas e criava uma rede de parques e espaços verdes regionais” (DOUAY, 2008, p. 114 – tradução do autor).

O plano não se limitava aos contornos do município, e mesmo da Ilha de Montreal, adotando uma escala metropolitana larga que ultrapassava, mesmo a barreira constituída pelo rio Saint-Laurent. Este projeto apresentava ainda uma estrutura regional de desenvolvimento a partir de dois grandes eixos: um primeiro eixo de desenvolvimento econômico ao longo do rio, e perpendicularmente, um segundo eixo, o qual deveria acolher o crescimento demográfico. Na junção destes dois eixos, se encontrava o centro desta região, concentrado na cidade de Montreal. Ainda segundo Douay (2008),

⁶⁵A população correspondente à Comunidade Metropolitana de Montreal era de 4.027.100 habitantes em 2010. Fonte: Communauté Métropolitaine de Montréal, 2010. Disponível em: <<http://cmm.qc.ca/fr/accueil/>>. Acesso em: 19/10/2017.

mesmo que este plano tenha encontrado dificuldades para ser implementado, em virtude de que sua aplicação dependia das instâncias do governo da província do Quebec, ele constitui, até os dias atuais, “(...) em uma referência para os planejadores, (...) notadamente, no que concerne ao conceito de dois eixos de desenvolvimento” (DOUAY, 2008, p. 114 – tradução do autor).

Figura 23: Visão proposta pelo *Plan Horizon 2000* (1963)



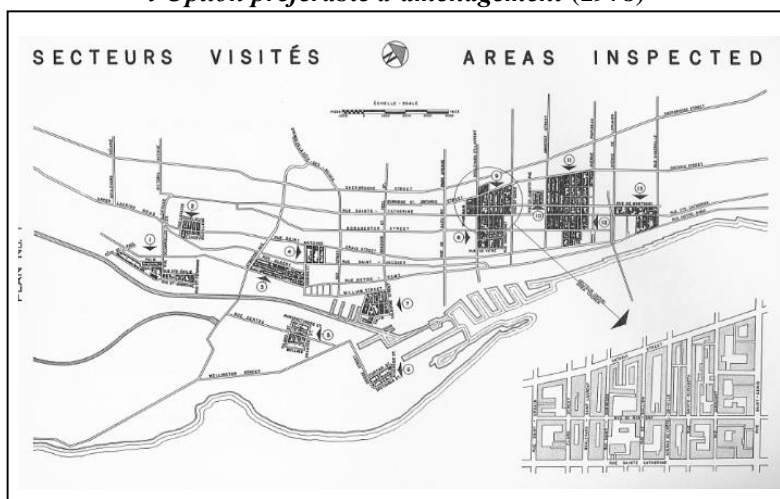
Fonte: *Ville de Montréal*. Disponível em: <www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2010-4-page-44.htm>. Acesso em: 20/09/2017.

Elaborado pelo serviço de urbanismo da cidade de Montreal, entre 1963 e 1967, para a ocasião da Expo 67, o plano *Horizon 2000* se constituiu em um plano de grande envergadura, um verdadeiro esforço de realização de um planejamento metropolitano e integrado. Este trabalho deu lugar à uma série de relatórios técnicos em cinco volumes, e a um relatório final em formato audiovisual. Este filme foi apresentado no Teatro *Maisonneuve* na *Place des Arts*, em 18 de agosto de 1967, aos representantes municipais da região de Montreal.

Cerca de dez anos mais tarde, o governo do Quebec elabora entre 1978 e 1983 o plano “*l’Option préférable d’aménagement*”, que reforça a emergência de necessidade de um planejamento metropolitano, no contexto do planejamento sistêmico da época, sentido em que reatualizava o *Plan Horizon 2000*. O plano *l’Option* tinha como principal proposta, harmonizar

os diferentes exercícios de planejamento da Comunidade Metropolitana de Montreal (*Communauté Métropolitaine de Montréal* - CMM, criada em 1969), e das Municipalidades Regionais do Condado (*Municipalités Régionales de Comté*, MRC, criadas nos anos 1980), localizadas na periferia da Ilha de Montreal. Segundo Douay (2008), se tratava, deste modo, de consolidar o tecido urbano no interior do perímetro construído, e de revitalizar prioritariamente as áreas de construções mais antigas do espaço central de Montreal, bem como dos centros de Longueuil e Laval.

Figura 24: Proposta de revitalização urbana em áreas centrais no plano *l'Option préférable d'aménagement* (1978)



Fonte: *Ville de Montreal*. Disponível em: <www.metropolitiques.eu/The-Dozois-Plan-lessons-learned.html>. Acesso em: 19/10/2017.

Com efeito, os princípios subjacentes às duas intervenções são similares (mesmo que o *l'Option* não previsse 7 milhões de habitantes, mas somente a metade desta quantidade para o ano 2000): concentrar as populações em unidades de oferta de serviços essenciais, evitando o espraiamento urbano e a baixa densidade, geradores de custos em termos de serviços e de congestão das redes de estradas. Ainda que diversas áreas centrais da cidade tenham sido revitalizadas em anos posteriores, a ausência de mecanismos de acompanhamento e de controle fez com que o plano *l'Option* não originasse medidas concretas o suficiente para ter um impacto

real sobre a organização espacial da região metropolitana (BARCELO *et al.* 1989, *apud* DOUAY, 2008).

Estes dois planos aparecem como ilustrativos do paradigma racionalista expresso na forma do planejamento sistêmico, característico à época, em um momento histórico em que o ordenamento territorial foi considerado uma questão restrita aos especialistas em urbanismo. Para Douay (2008), estes planos não obtiveram suficiente êxito, pela falta de adequação de suas finalidades estratégicas com a mobilização dos atores e seus meios de realização. Por outro lado, havia o descontentamento com a gestão de Drapeau, enquanto resposta social diante de seu autoritarismo no que toca a realização de amplos projetos para a cidade, além do fato de que, o financiamento do enorme montante das obras realizadas advinha em grande parte de fundos públicos, de modo que outras áreas prioritárias ficavam prejudicadas neste modelo de gestão. Isto leva a uma época de mobilizações, de lutas e de afrontamentos entre os grupos de cidadãos e a administração municipal, em confrontos que se intensificam no início dos anos 1980, e que fariam emergir um período de crise na administração Drapeau. O enfraquecimento desta forma tecnocrática de planejar a cidade vai ceder lugar à emergência de novos paradigmas em relação a produção do espaço urbano. A participação da sociedade civil viria a ser incorporada a elaboração das políticas públicas de planejamento urbano, como forma de buscar a ampliação da legitimidade destas políticas.

III.1.2. As iniciativas de participação no planejamento entre os anos 1980-1990

O segundo momento da periodicidade estabelecida, corresponde às primeiras iniciativas de participação no planejamento urbano da cidade, a qual ocorre sobretudo no período da gestão do prefeito Jean Doré (1986-1994). Após uma época de crise e de confrontações entre grupos de cidadãos e a administração municipal, que corresponde aos anos finais da gestão do prefeito Jean Drapeau, sucede-se um período de democratização da gestão municipal com a ascensão à prefeitura, em 1986, de Jean Doré pelo partido RCM. O período do RCM é caracterizado pela modernização do aparelho administrativo local e pela implementação de mecanismos participativos na gestão municipal de Montreal, como os conselhos e as consultas públicas. De acordo com Gauthier (2008), o RCM vai se apoiar sobre o setor comunitário, como forma de dar sustentação a uma política de descentralização do aparelho municipal.

É também sob a administração de Jean Doré que Montreal elabora um primeiro plano de urbanismo participativo para a cidade, aprovado em 1992, no qual a população é chamada a contribuir de diferentes maneiras. Em 1988, a política *Un dialogue à poursuivre* (Ville de Montréal, 1988), anuncia a criação de duas instâncias participativas, os *Comités-conseils d'arrondissement* (CCAs) e o *Bureau de Consultation de Montréal* (BCM). Enquanto o CCA, composto por eleitos, tinha por mandato receber as demandas dos cidadãos e avisar ao comitê executivo municipal sobre as questões locais, o BCM era responsável por organizar as audiências públicas (mais frequentes em casos de grandes projetos), conduzidas por comissários que não eram nem eleitos e nem funcionários da prefeitura, mas pessoas de qualificação reconhecida, indicadas pelos conselhos municipais. De acordo com Paré (2008), estas audiências chegaram a ocorrer mesmo quando os interesses dos cidadãos eram contrários aos da prefeitura, como no caso da audiência realizada em 1992 (audiência sobre o *Hotél-Dieu*), em réplica a intensão do governo da província de deslocar um hospital para uma região periférica de Montreal. Durante um pouco mais de cinco anos, o BCM realizou uma dezena de consultas que, inspiradas no modelo do BAPE, inauguraram uma forma de participação aberta e bem enquadrada no contexto da cidade. Ao mesmo tempo, estas consultas, “(...) interpelavam as práticas tradicionais em matéria de desenvolvimento urbano, uma novidade que um bom número de eleitos, de funcionários e de promotores imobiliários percebiam como se estivesse sendo colocada em questão a sua competência” (PARÉ, 2008, p. 204 – tradução do autor).

Apesar do contexto contraditório, como sublinha Hamel (2006), as transformações impulsionadas pela administração do RCM, no curso deste período foram bastante significativas, afinal, elas favoreceram o questionamento da gestão burocrática, ao mesmo tempo em que promoveram uma maior imputabilidade dos planejadores e funcionários, e propiciaram um aumento da transparência por parte dos eleitos.

Todavia, o “momento participativo” reconhecido na literatura em relação ao mandato de Jean Doré, é “quebrado”, pela gestão de Pierre Bourque (1994-2001). Na mudança da administração municipal, o partido *Vision Montréal*, eleito em 1994), se emprega a desconstruir a política central de consulta pública colocada em prática pela administração precedente. Bourque vai abolir os CCA e o BCM, para confiar a consulta sobre os grandes projetos à uma instância composta por eleitos, a *Commission de développement urbaine de Montréal* (CDUM). O BCM possuía uma frágil ancoragem institucional; sua existência dependia somente de um

regulamento do conselho municipal. Quanto a CDUM, ela era composta por eleitos de diversas tendências, que se pronunciavam por voto sobre os projetos, encaminhando suas posições ao executivo municipal. Estas assembleias eram frequentemente marcadas por opiniões divididas e tensões entre os eleitos.

As pressões que advinham da província e dos protestos de cidadãos e grupos comunitários⁶⁶ contra as práticas de consulta públicas conduzidas pelo CDUM, forçaram a administração Bourque a instaurar, em junho de 2000, uma comissão consultiva sobre a política de consulta pública em matéria de urbanismo, na cidade de Montreal. Apoiada pelo governo do Quebec, esta comissão foi presidida por Gérald Tremblay (antigo ministro pelo partido liberal no governo da província), que em seguida, se tornaria o novo prefeito da cidade de Montreal. Inspirando-se nas práticas do BAPE e do BCM, a comissão de Tremblay suscita uma forte participação (64 relatórios entregues no âmbito de 14 audiências públicas), na qual os cidadãos exprimiram seu descontentamento com a prática da consulta pública sob a administração Bourque. De acordo com Gauthier (2008), as principais críticas formuladas pelos grupos de cidadãos, levantavam problemas sobre a ausência de regras claras sobre a consulta pública, a insuficiência de dispositivos de informação da população, as deficiências no que concerne à qualidade e a disponibilidade de documentação, e a ausência da difusão dos resultados das consultas. No término destes trabalhos, a comissão de Tremblay recomendou que fosse colocado em prática um novo procedimento de consultas, com a criação de um escritório específico para a condução das consultas públicas na cidade, uma recomendação a qual o governo dará prosseguimento, na lei⁶⁷ (conhecida como Lei 170), que cria a nova cidade de Montreal (PARÉ, 2008). Seu relatório também vai recomendar o direito de iniciativa dos cidadãos, para chamar uma audiência de consulta, recomendação que seria posteriormente inserida na *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, de 2010 (GAUTHIER, 2008).

⁶⁶ O descontentamento com este desenho institucional levou a que alguns grupos de cidadãos realizassem consultas públicas por conta própria, como ocorreu na primavera de 1996, em referência às consultas sobre o destino do monastério *Adoratrices du Précieux-Sang* e do setor *Villa-Maria*, no distrito *Notre-Dame-de-Grâce*, o que mobilizou algumas centenas de pessoas, em três reuniões públicas que renderam 43 memorandos, elaborados com base no relatório produzido previamente pela CDUM (PARÉ, 2008, pp.204-205).

⁶⁷ *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (L.Q. 2000, c. 56).

Uma tradição de consulta pública institucionalizada foi pouco a pouco sendo construída na cidade de Montreal, primeiramente, com as lutas urbanas dos anos 1960, a exemplo das reivindicações em torno de grandes projetos de revitalização, como no caso do Porto-Velho (*Vieux-Port*). Em seguida, após os anos 1980, com a chegada ao poder do *Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal* (RCM), e a adoção de uma primeira política de consulta, inspiradas em uma expertise sólida e em regras de funcionamento reconhecidas baseadas no modelo do BAPE, colocadas em prática com a criação do *Bureau de Consultation de Montréal* (BCM). Na Carta da Cidade (*Charte de la Ville de Montréal*) esta tradição é absorvida com a criação do OCPM, dando-lhe um estatuto permanente.

De acordo com Alain e Trépanier (2008, pp. 226-227), esta tradição se inscreve, todavia, no contexto de uma administração bastante centralizada, controlada por um prefeito e um comitê executivo fortes. Em urbanismo, bem antes da adoção do plano de urbanismo em 1992, a cidade havia desenvolvido um modelo de condução de grandes projetos, onde a administração política se reservava um largo poder decisório. O serviço de urbanismo da cidade, no final dos anos 1980, alimentava este exercício de condução de grandes projetos pelos seus estudos e suas expertises.

A adoção do plano de urbanismo de 1992 havia consolidado este modo operatório. O BCM respondia a este sistema permitindo a população se exprimir, e interferir neste mecanismo de exame dos grandes projetos, constituindo-se, portanto, em um contrapeso neste sistema centralizado. A *Charte de Ville de Montréal* vai consagrar a participação pela consulta, reconhecendo a criação do OCPM, mas no seio de uma estrutura municipal profundamente modificada, uma vez que, com a criação dos distritos (*arrondissements*), o poder político na cidade se tornou descentralizado.

III.1.3. O quadro atual: a participação institucional a partir dos anos 2000

O terceiro momento da periodicidade estabelecida corresponde ao quadro atual, que se inicia na gestão do prefeito Gérald Tremblay (2002-2012). A chegada ao poder do prefeito Gérald Tremblay e de seu partido, *l'Union des citoyens et des citoyennes de l'Île de Montréal* (UCIM), em novembro de 2001, assim como a criação da nova cidade de Montreal em 1º de Janeiro de 2002, marcam a emergência de um novo quadro no debate público em Montreal. Este novo quadro se inscreve em um contexto de reformas nas estruturas municipais e metropolitanas, que tiveram como efeito

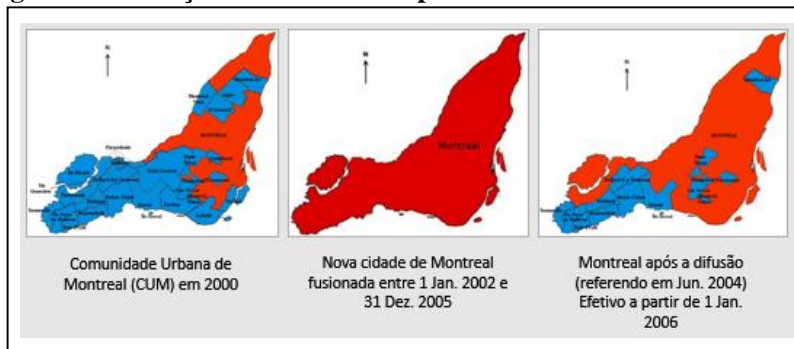
a modificação das escalas territoriais de gestão e planejamento urbanos em Montreal⁶⁸ (GAUTHIER, 2008).

A reforma das estruturas municipais e metropolitanas conheceu dois momentos fortes: o primeiro, a fusão de todas as municipalidades da antiga *Communauté Urbaine de Montréal* (CUM), e a criação de 27 distritos, entre 2002 e 2005; e depois, a difusão em 2006, de 14 antigas “cidades periféricas” (*villes de banlieu*), após um voto referendário em 2004. De acordo com Gauthier (2008), ao término deste processo, a nova cidade de Montreal passa a ser constituída por 19 distritos, os quais passaram a possuir uma maior autonomia política e administrativa, assim como poderes aumentados em matéria de urbanismo⁶⁹.

⁶⁸ A despeito dos objetivos de simplificação e eficácia que guiaram este processo, ele resultou em uma estrutura de cinco instâncias decisórias que se sobrepõem, em diferentes níveis: uma Comunidade metropolitana, as MRC, um Conselho da aglomeração, as cidades em si, e, internamente à cidade de Montreal, os distritos. Segundo Paré (2008), esta situação “(...) coloca de uma forma aguda o desafio da coerência das políticas territoriais” (pp. 210-211 – tradução do autor).

⁶⁹ Com a reforma municipal, os distritos em Montreal passaram a ter um poder político decisório bastante importante, em razão também de que cada um destes distritos possui um “prefeito” e um corpo de vereadores (*conseillers*) próprio. Grande parte dos integrantes deste corpo político distrital (conforme as regras institucionais de um sistema democrático bastante próximo ao parlamentarismo), possui assento e voto também no conselho municipal. Tal modelo democrático inferiu em uma maior autonomia por parte dos distritos quando o tema é urbanismo; é o corpo político municipal (de acordo com as regras definidas na carta da cidade (*Charte de Ville*), quem define se um projeto urbano irá ser alvo de audiências públicas ao nível distrital (com regras de audiências públicas menos rígidas), ou a nível municipal (com regras de participação mais rígidas, pois as audiências públicas são, neste caso, conduzidas pelo OCPM).

Figura 25: evolução da carta municipal de Montreal entre 2000 e 2006



Fonte: quadro elaborado pelo autor.

Iniciada no ano 2000, a reforma municipal teve como principal intenção, facilitar a gestão territorial nas principais aglomerações urbanas da província do Quebec. A reforma buscou unificar as regras institucionais em termos de urbanismo, inserindo aglomerações urbanas como a “nova” cidade de Montreal (entre outras: Quebec, Longueuil, Gatineau, Lévis, Sharebrooke, Saguenay et Trois Rivières), sob um mesmo “poder institucional” - a *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* – lei que, desde 1979, se constitui a principal referência em termos de urbanismo na província do Quebec. A reforma adotou a noção de distrito (*arrondissement*) para introduzir uma maior flexibilidade e reconhecer as particularidades dos antigos bairros. Esta nova instituição, o distrito, era, até então, completamente nova no Quebec, e sua instauração movimentou intensos esforços e recursos, se tratando de uma mudança bastante significativa em matéria de planejamento urbano (ALAIN e TRÉPANIÉ, 2008, p. 227-228).

Referente à província do Quebec, o projeto de lei nº 170⁷⁰ (L.Q. 2000, c. 56), estabeleceu que o urbanismo seria uma competência partilhada entre a cidade e os distritos (*arrondissements*), definindo o plano de urbanismo como uma competência da prefeitura, enquanto que os regulamentos de urbanismo caberiam aos distritos. O projeto de lei 33 (L.Q. 2003, c. 28) incrementou o poder decisional ao nível dos distritos, notadamente pelo reconhecimento dos postos de prefeito do distrito (*maire d'arrondissement*), e de um importante número de vereadores (*conseillers*) por distrito, o que

⁷⁰ Lei que cria a nova Cidade de Montreal, (*Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*).

lhes possibilita ter, atualmente, uma maior autonomia jurídica e financeira. Em Montreal, as sucessivas modificações na estrutura administrativa e de repartição dos poderes entre a administração central e os distritos reforçou um modelo que, atualmente, poderia ser dito “descentralizado”, em termos de decisão em urbanismo.

Na instituição da lei 170 de 2000, junto ao processo da reforma municipal em Montreal, a criação do *Office de Consultation Publique de Montreal* foi uma das inovações territoriais mais visíveis. O OCPM se constitui em uma instituição original em matéria de planejamento urbano no mundo municipal; ele é hoje o principal órgão responsável pela condução das audiências de informação e consulta públicas na cidade de Montreal. Estas audiências seguem critérios bastante rigorosos em termos de transparência e neutralidade, em relação àquelas que ocorrem ao nível dos distritos, ou que são conduzidas por comissões específicas do conselho de vereadores, as quais, por sua vez, são sujeitas apenas às prerrogativas da LAU.

O processo de reestruturação da nova cidade de Montreal envolveu a criação do OCPM, uma instituição original em termos de participação, a qual vem incentivando práticas de consulta que vão bastante além das regras consideradas mínimas previstas pela *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁷¹ (PARÉ, 2008; GAUTHIER, 2008). Tendo sido criado no ano 2000, o *Office* deu início às suas atividades em 2002, de modo que a cidade passou a contar com uma instância específica para a realização de audiências de informação e de consulta públicas. Historicamente, estas consultas estiveram ligadas a projetos de urbanismo e ao planejamento urbano, mas também trataram de objetos específicos (política de cultura, programas municipais, etc.) designados pela câmara ou pelo executivo, nos quais foram organizadas audiências públicas, sob o mandato do OCPM. No momento de sua criação, o *Office* teve a função de conduzir as audiências públicas sobre todas as

⁷¹ A LAU exige que apenas uma audiência de informação (no curso da qual as pessoas presentes podem expressar suas opiniões) seja realizada na ocasião de determinados projetos ou modificação das leis de urbanismo, ao passo em que o *Office* realiza normalmente mais de uma audiência específica de informação e de consulta. Além disso, as audiências do OCPM são conduzidas por comissários independentes do Estado e de serviços privados; estes comissários devem possuir expertise reconhecida em áreas como participação, urbanismo, etc., sendo escolhidos através do voto de dois terços do conselho municipal, a partir de uma lista, tendo um mandato de quatro anos. Estas exigências não ocorrem no caso das audiências sujeitas apenas às regras da LAU, quando um projeto geralmente chega já em estágio bastante avançado ao momento da audiência.

modificações no Plano de urbanismo da cidade, de realizar consultas sobre os grandes projetos e de conduzir o conjunto de ações da cidade em matéria de consultas públicas⁷². A *Charte de la Ville de Montreal* de 2000, em seu artigo 83, define as três principais funções no mandato do OCPM:

- 1° propor regras visando moldar a consulta pública feita por uma instância da cidade responsável por esta consulta, de acordo com toda disposição aplicável, afim de assegurar a implementação de mecanismos de consulta credíveis, transparentes e eficazes;
- 2° realizar uma consulta pública sobre todo projeto de regulamentação revisando o plano de urbanismo da cidade;
- 2.1° realizar uma consulta pública sobre todo projeto de regulamentação que modifique o plano de urbanismo da cidade, à exceção daquelas realizadas por um conselho distrital (*Conseil d'arrondissement*);
- 3° realizar, sobre todo projeto designado pelo conselho ou executivo da cidade e a pedido de um ou de outro, audiências públicas sobre o território da cidade (*Charte de la Ville de Montréal*, L. R. Q., *chapitre C-11.4* – tradução do autor).

O artigo 89 da carta da cidade de Montreal prescreve quando devem ocorrer as audiências públicas sob a competência do *Office*. O OCPM deve ser chamado para a realização de consultas públicas, na ocasião em que o conselho municipal substitui os conselhos distritais na realização de grandes projetos, no caso de modificações no tecido urbano e que incluam a construção: i) de equipamentos coletivos ou institucionais (hospital, universidade, cemitério, etc.); ii) de grandes infraestruturas (aeroportos, estações de triagem, etc.); iii) de estabelecimentos industriais, comerciais ou residenciais de mais de 25.000m², ou situados no centro de negócios; iv) que

⁷² O OCPM realizou em seu primeiro mandato, entre 2002-2006, um total de 57 audiências públicas. Dentre estas, não menos que 39 foram referentes a modificações mais ou menos pontuais que projetos imobiliários requeriam no plano de urbanismo da cidade. Onze destas consultas foram relativas a projetos urbanos (citados tal qual os artigos 89 e 89.1 da carta da cidade), qualificados como projetos metropolitanos; cinco outras foram relativas a projetos designados por proposições políticas. O OCPM também consultou a população em 2003 sobre um documento complementar ao plano de urbanismo, e depois em 2004, em uma consulta sobre o novo Plano de Urbanismo de Montreal (PARÉ, 2008).

envolvam bens culturais, ou os monumentos históricos, e; v) que envolvam projetos em um sítio histórico, natural, ou do patrimônio (L. R. Q., chapitre C-11.4, *Charte de la Ville de Montréal* – tradução do autor). Além das modificações no Plano de urbanismo da cidade, estes são os casos em que o executivo ou legislativo municipal podem chamar uma audiência de consulta. Estas consultas públicas são preparadas a partir de trocas com os responsáveis por um projeto, mesmo antes de ser formada uma comissão para conduzir as audiências; isto permite ao *Office* comunicar suas expectativas sobre o processo participativo e explicar as regras do jogo às partes envolvidas.

Inspirado no modelo quebequense de enquetes e de audiências públicas sobre o meio ambiente desenvolvido pelo BAPE, o OCPM adotou um procedimento de consulta pública que cumpre duas partes distintas: a primeira, em que ocorre a apresentação do projeto, do plano ou da política, e que inclui um período de troca de informações na forma de perguntas e respostas; e o segundo, em que acontece a expressão de opiniões dos participantes, na forma de relatórios escritos ou verbais. Ao término do processo de consultas, uma comissão específica formada por comissários ad hoc prepara um relatório que é entregue ao comitê executivo e ao conselho municipal. O OCPM é igualmente dotado de um código de deontologia dos comissários, visando assegurar a credibilidade, a transparência e a eficácia dos trabalhos de consulta pública. O teor do relatório é recomendativo, de tal modo que as decisões permanecem a cargo do corpo de eleitos, os quais irão ou não acatar tais recomendações (GAUTHIER, 2008).

De acordo com Paré (2008:213), a maioria dos relatórios do *Office* contém considerações relativas à aceitabilidade social de um projeto (se é ou não aceitável em termos sociais, mas também técnicos), destacando as condições ou modificações necessárias que visem favorecer a aproximação entre os políticos, os promotores e os habitantes. De maneira semelhante ao modelo do BAPE, as audiências do *Office* têm um papel consultativo, e não decisório, e seus relatórios tem como objetivo qualificar as decisões tomadas pelo corpo político da cidade. As comissões formadas, se encarregam de solicitar aos promotores imobiliários uma informação clara, completa e precisa. As audiências de informação e de consulta devem ocorrer em um local acessível e possível às pessoas interessadas. As informações e as opiniões colhidas são registradas, transcritas e publicadas rapidamente no site do OCPM. Após este processo, ocorre a produção de um relatório analítico, tornado público em até 15 dias após a audiência. Segundo Paré (2008):

Os eleitos, políticos da cidade e dos distritos, tomaram consciência de que os relatórios do *Office* são um reflexo de assembleias públicas conduzidas com rigor e análises neutras, portanto, sem haver complacência com nenhuma das partes. Na maioria dos casos, os responsáveis pelos projetos, tanto no serviço municipal quanto na atividade dos promotores imobiliários, consideram em diversos graus os avisos e recomendações formulados pelo OCPM, relativos às audiências de consulta (PARÉ, 2008, pp. 213-214 – tradução do autor).

Em dezembro de 2003, o mandato do OCPM é modificado, de modo que uma boa parte da responsabilidade sobre as consultas referentes as modificações no Plano de urbanismo da cidade lhe foram retiradas (restando ao *Office* apenas as consultas ligadas à escala da cidade, ou metropolitana). A partir de uma emenda⁷³ que alterou a *Charte de la Ville de Montreal*, os distritos passaram a poder realizar assembleias públicas sobre as alterações no Plano de urbanismo da cidade, que sejam mais especificamente ligadas às alterações territoriais ao nível distrital; antes que a Carta da cidade fosse emendada com este fim, era o OCPM que tinha o mandato exclusivo de realizar estas assembleias. Esta modificação, enquanto uma consequência direta do projeto de descentralização do prefeito Gérald Tremblay gerou, com efeito, um conflito nas questões referentes ao campo decisional entre as instâncias centrais da cidade e os distritos. A partir deste período, muitas das alterações no Plano de urbanismo passaram a ser de responsabilidade dos distritos, de modo que as consultas referentes a estas alterações vieram a incidir sob a responsabilidade dos eleitos, de acordo com regras mais frágeis, prescritas pela LAU.

Neste processo, é possível observar uma certa transferência de poder para os distritos. Paralelamente, constata-se uma reestruturação do poder, junto as alterações ligadas ao campo profissional da planificação central da cidade. Na realidade, em seguida à adoção do Plano de urbanismo em 2004, e das reorganizações administrativas sucessivas no território da cidade, não há mais um serviço de urbanismo central em Montreal, mas simplesmente um Serviço de desenvolvimento do território e preservação do patrimônio (ALAIN e TRÉPANIÉ, 2008, p. 230); na outra ponta, na escala metropolitana, instâncias importantes de planejamento também são criadas e

⁷³ *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal* (L. Q. 2003, c. 28).

gradativamente fortalecidas, a exemplo da *Communauté Métropolitaine de Montréal*, criada em 2001.

A descentralização das instâncias decisórias pode ser considerada um avanço em termos de democratização no planejamento urbano da cidade. Há, entretanto, segundo Paré (2008), uma zona nebulosa, em virtude da dualidade procedural em torno de grandes projetos. Existe uma “zona” partilhada entre a administração central e os distritos - a dos grandes projetos - que podem ser enquadrados, ou no artigo 89 da *Charte de la Ville de Montréal*, ou pelo procedimento dos projetos particulares de construção, modificação ou ocupação de imóvel previstos pela *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, caso em que os distritos podem assumir a condução das audiências, sob as prerrogativas da LAU. No primeiro caso, um grande projeto é enquadrado pela administração central, e submetido ao OCPM; no segundo caso, ele cabe somente a instância distrital, a qual não submete o projeto ao OCPM, mas somente o apresenta em uma assembleia pública. Para Alain e Trépanier (2008):

(...) como se constata, os membros do conselho municipal preferem preservar os projetos na alçada dos distritos, cabendo suas decisões unicamente ao conselho distrital, de acordo com as leis previstas na LAU. Isto também devido ao fato de que nesta instância, o projeto tem uma aplicação mais rápida do que quando passa pelas regras de consulta do *Office*; por exemplo, não há, neste caso, a obrigação de realizar-se um período de informação anterior ao período de expressão de opiniões e entrega de relatórios. Neste caso, a assembleia de consulta é dirigida pelo prefeito ou um conselheiro do distrito, e não pelos comissários neutros e imparciais do OCPM. Sobretudo, as regras concernentes ao acesso à informação são menos constringentes para a municipalidade ou o distrito, do que as dos projetos que são submetidos ao OCPM. Em consequência, um cidadão pode ter muitas dificuldades para obter informações sobre um projeto com antecedência suficiente para poder formular sua opinião, fato que praticamente não ocorre, visto que, nestes casos, o projeto acaba sendo conhecido durante a audiência de consulta pública (ALAIN e TRÉPANIÉ, 2008, pp. 232-233 – tradução do autor).

As consultas públicas se constituem em uma prática enraizada culturalmente na sociedade quebequense. Esta prática, entretanto, possui ainda limites diversos, a serem superados. Considerando a existência de um processo hegemônico de um urbanismo neoliberal, em que “(...) se trata menos de urbanizar os territórios do que de enquadrar a inserção de novos imóveis e grandes projetos no tecido existente, ou de revitalizar certos setores para a transformação da cidade sobre ela mesma” (PARÉ, 2008, p. 125 – tradução do autor), a participação efetiva da sociedade civil enquanto parte integrante do processo decisório de planejamento urbano se constitui em um verdadeiro desafio no caso da cidade de Montreal.

Contribui para este desafio, o fato de que um bom número de atores associados a elaboração de políticas e projetos urbanos desconfiam da participação institucional, considerando as consultas públicas como um catalizador de interesses individuais, refletidos na expressão “*not in my backyard*”, ou como um fator de estagnação econômica por causa dos grupos de oposição que delas se apropriam. No caso de Montreal, a consulta pública foi também muitas vezes percebida, como uma intrusão sobre as prerrogativas dos que estão investidos do mandato de tomar decisões, sobretudo quando, como no caso do OCPM, as audiências são conduzidas por outros que não os eleitos.

Por outro lado, aqueles que creem que este tipo de participação insere uma forma avançada de institucionalização do debate público no sistema político, percebem o *Office de Consultation Publique de Montréal* como um canal entre a sociedade civil e o Estado, uma instituição única no mundo municipal, especialmente por seus valores e suas competências: transparência, neutralidade e um corpo específico de profissionais em participação e urbanismo. Desde sua criação, o *Office* ofereceu à população de Montreal fóruns de expressão que se diferem daqueles dos distritos, ou das antigas municipalidades. A política adotada pelo OCPM parte do princípio de que os habitantes não formam somente um público a ser convencido sobre os “bons fundamentos” de um projeto, mas que eles possuem uma expertise única enquanto residentes dos bairros, como usuários de um equipamento, serviço ou espaço público. Os benefícios potenciais das consultas públicas sobre os projetos e planos urbanos são consideráveis; além dos melhoramentos que elas podem conduzir, estas consultas permitem validar ou não, em um processo contínuo, muitas das intervenções através das quais o Plano de urbanismo é realizado.

A partir de 2010, a cidade de Montreal recebeu mais um reforço em termos de democratização da gestão e do planejamento urbanos. Com a

aprovação da Carta montrealense de direitos e responsabilidades (*Charte montréalaise des droits et responsabilités*), além dos políticos do poder executivo e legislativo municipal, há também a possibilidade da iniciativa popular. O direito de iniciativa permite obter, através de um projeto de petição pública assinado por pelo menos 25 pessoas, a realização de uma audiência pública sobre um objeto relevante da competência da administração central da cidade ou do distrito. Se o projeto de petição for aprovado pelo conselho municipal (seguindo determinados critérios, por exemplo, desde que esta não conflite com um processo de consulta já em andamento), é aberto pela cidade um processo de recolhimento de assinaturas para a petição, conforme segue: 15.000 assinaturas, no caso de um projeto relevante na escala da cidade; 5% de assinaturas de pessoas maiores de 15 anos de idade e/ou moradoras da cidade, ou 5.000 pessoas no caso de um projeto sob a competência do distrito. Uma vez tendo sido recolhido o montante necessário de assinaturas, a cidade ou o distrito é obrigado a realizar uma consulta pública.

III.2. Pointe-Saint-Charles: a tradição associativa local desde os anos 1960

Pointe-Saint-Charles é um dos cinco bairros que fazem parte do Distrito Sudoeste (Sud-Ouest), situado próximo ao centro da cidade de Montreal. Antigo bairro operário e berço da industrialização canadense, Pointe-Saint-Charles tem seu desenvolvimento ligado a construção do canal de Lachine (inaugurado em 1825, e alargado em duas ocasiões 1833 e 1873), projetado para permitir às embarcações da época contornarem as ondas e as marés do rio Saint-Laurent, e facilitar a navegação entre Montreal e a região dos Grands Lacs. Em torno de 800 manufaturas, grandes fábricas e usinas são instaladas nas bordas do canal entre 1840-1940, atraídas em particular pelo potencial hidráulico da região. Junto ao canal, as construções do caminho de ferro da empresa *Grand Tronc*⁷⁴ (1852) e da *Pont Victoria* (1859), permitiram que Pointe-Saint-Charles e o distrito Sudoeste de Montreal conhecessem uma expansão econômica e demográfica considerável. É também nesta época, mais precisamente em 1856, que

⁷⁴ A companhia *Grand Trunk Pacific Railway*, se tornaria em 1960 a companhia *Canadien National Railway* (empresa majoritariamente controlada pelo governo canadense). A empresa foi privatizada em 1995, e a chamada *Canadien National* (CN) é, atualmente, a maior companhia ferroviária do Canadá, tanto quanto pela extensão total de sua malha ferroviária quanto em lucro anual (GRENIER, 2008).

surgem os primeiros projetos de habitações para os operários com as primeiras casas de tijolos, na rua Sebastopol (GRENIER, 2008).

Figura 26: residências operárias da rua Sebastopol em Pointe-Saint-Charles



Fonte: arquivo pessoal do autor, 2017. Figura abaixo disponível em: <<http://www.memorablemontreal.com/accessibleQA/histoire.php?quartier=14>>. Acesso em: 30/10/2017.

O bairro operário já abrigou uma população de aproximadamente 30.000 pessoas em 1931, quando as usinas situadas nas bordas do canal de Lachine empregavam uma boa parte desta população. Atualmente, a população de Pointe-Saint-Charles é de cerca de 14.000 habitantes, menos da metade daquele total⁷⁵. Segundo Gravel (2008), a crise econômica dos anos 1930 levou a um certo declínio das atividades industriais nas bordas do canal de Lachine, mas este crescimento é modestamente recuperado no período da segunda guerra mundial, devido a produção de equipamentos militares. Todavia, é a construção da via marítima de Saint-Laurent em 1959, que vai decretar o declínio da atividade industrial em Pointe-Saint-Charles. O desenvolvimento de navios de maior calado levou a abertura da via marítima de Saint-Laurent (na margem oposta, ao sul do rio), o que permitiu a estas embarcações chegarem diretamente a região dos grandes lagos, sem a necessidade de aportarem em Montreal. Para Grenier (2008), esta mudança, e o fechamento do canal de Lachine à navegação, em 1968, impulsiona definitivamente o processo de desindustrialização em Pointe-Saint-Charles, resultando no abandono de dezenas de usinas e indústrias na localidade. Frente às dificuldades econômicas, a população entra em êxodo massivo na década de 1970 e, conseqüentemente, Pointe-Saint-Charles passa a revelar diversos problemas, como poucos empregos, baixos salários, déficit habitacional, carências em saúde, segurança e educação, áreas públicas abandonadas, além de uma vasta quantidade de terrenos contaminados pelos anos de uso da atividade ferroviária.

O dinamismo seguido das dificuldades do passado fez com que Pointe-Saint-Charles se tornasse território de uma tradição associativa de longa data, o que remonta a atividade de calorosas greves e à organização sindical, no período entre o final do século XIX até meados dos anos 1960. Segundo Gravel (2008), mais de trinta greves operárias ocorrem entre 1871 e 1903, em virtude de condições difíceis de trabalho, como as longas jornadas e os baixos salários, de modo que as condições difíceis de vida se estendem para o bairro; numerosos eram os problemas ligados à saúde pública, às condições de insalubridade, aos serviços insuficientes, e à ausência de espaços de lazer. Para Grenier (2008), uma espécie de vínculo territorial se estabelecia, não somente pela homogeneidade de uma classe operária pobre,

⁷⁵ Quartier Pointe-Saint-Charles. Héritage Montréal: Montréal en quartiers.

Disponível em:

<<http://www.memorablemontreal.com/accessibleQA/histoire.php?quartier=14>>.

Acesso em: 30/10/2017.

mas também pela baixa conectividade do bairro em relação ao resto da cidade, o que favorecia conexões horizontais entre os habitantes e vizinhos de bairros próximos, estabelecendo-se relações de solidariedade frente as carências. O bairro e as relações sociais nele foram se estabelecendo em um enclave territorial, entre pontes, o canal, o rio e uma linha de trem, que corta e segrega o bairro em duas partes, norte e sul.

Também é no final dos anos 1960, que estudantes e professores da Universidade McGill, e associações de caridade de igrejas criaram os primeiros comitês de cidadãos para enfrentar as dificuldades ligadas ao declínio das condições de vida locais decorrentes sobretudo, do desemprego em uma região de desenvolvimento industrial até então bastante vigoroso. A dinâmica emergente da organização comunitária segue nos anos 1970, e inclui intervenções autônomas nas áreas da saúde, educação, habitação, assistência jurídica e econômica, entre outros segmentos, conformando um espaço que passou a contar com a presença de um significativo capital social, o qual, perpassando décadas, alcança o ativismo comunitário mais recente no bairro.

Na virada dos anos 1970, surge uma série de iniciativas pautada na auto-organização dos moradores do bairro. A Clínica Comunitária de Pointe-Saint-Charles foi criada, servindo posteriormente de modelo para a implementação da rede de *Centres Locaux des Services Communautaires* (CLSC), do governo provincial do Quebec. Atualmente, a Clínica é financiada pelo governo provincial, mas ela manteve-se sendo inteiramente gerida por cidadãos ligados a organizações comunitárias em Pointe-Saint-Charles, uma exceção dentro do modelo provincial. Pointe-Saint-Charles é também pioneiro no plano dos serviços jurídicos comunitários no Quebec, servindo também de modelo para a criação da rede quebequense de escritórios de ajuda jurídica. De modo inovador, o primeiro centro de serviços jurídicos do Quebec foi instalado em Pointe-Saint-Charles em 1972, com o objetivo de oferecer gratuitamente serviços jurídicos a pessoas desfavorecidas. Outra iniciativa local que parte da auto-organização cidadã é o *Programme Economique de Pointe-Saint-Charles* (PEP), fundado em 1984, e que se tornou em 1989, o *Regroupement économique et social du Sud-Ouest* (RÉSO). O RÉSO encontra-se em atividade atualmente, e oferece apoio para a formação profissional e a inserção no mercado de trabalho, especialmente de jovens e imigrantes⁷⁶.

⁷⁶ Portrait du quartier de Pointe-Saint-Charles. Direction Culture, Sports, Loisirs et Développement Social. Division de la Culture et des Bibliothèques. Março de 2015. Disponível em:

Chama também atenção o grande número de cooperativas habitacionais localizadas no bairro. Em 2005, Pointe-Saint-Charles agrupava mais de 50 cooperativas de habitação e mais de mil e duzentas unidades habitacionais voltadas para a baixa renda. A primeira cooperativa de habitação no Quebec foi criada em Pointe-Saint-Charles em 1971 (*Loge-peuple*); mesmo tendo desaparecido após anos de uma existência difícil, a iniciativa serviu de inspiração para uma série de outras cooperativas autogeridas que aparecem em Montreal, e mesmo no Quebec, em décadas posteriores. Para Triollet (2013), embora o grande número de cooperativas habitacionais tenha trazido melhorias concretas para o bairro, o acesso amplo à moradia continua sendo um desafio para estas cooperativas, em virtude principalmente, da ameaça do fim dos programas federais de subvenção às cooperativas, da escassez de terrenos disponíveis para novas unidades, e do baixo grau de inclusão de habitação social nos novos empreendimentos, esta última, uma demanda frequente de organizações populares como a *Action-Gardien*.

A *Action-Gardien*, uma das primeiras mesas de concertação de Montreal foi criada em 1981, a partir da vontade de integrantes dos organismos comunitários em reunir esforços coletivos para superar as dificuldades, e buscar a melhoria das condições de vida do bairro. Os grupos começaram a se reunir para reagir contra os planos de renovação da cidade de Montreal sob a administração de Jean Drapeau. Naquele ano, a administração municipal havia colocado em prática os *Programmes d'interventions en quartiers anciens* (PIQA), que chegam à Pointe-Saint-Charles. As ações da prefeitura impunham a renovação “forçada” aos pequenos proprietários, com ordens de despejo que favoreciam a gentrificação. Os grupos populares em alerta, formavam a partir daí uma coalisão, a *Action-Gardien* para monitorar o bairro. Em 1986, a *Action-Gardien* desenvolveu, em colaboração com as organizações populares locais, sua primeira ação própria de planejamento local: *Des choix pour la Pointe, un quartier à améliorer, une population à respecter*, em resposta ao plano de revitalização lançado em 1984 pela administração municipal de Jean Drapeau. Diversas temáticas são levantadas na ocasião: a manutenção da população residente (contra a realocação de empresas e edifícios residenciais à beira do canal de Lachine), habitação social, fortalecimento do emprego e do poder de decisão a nível local. A *Action-Gardien*, atualmente, reúne cerca

de 25 organismos locais, que animam um espaço onde se estabelecem mobilizações para promover interesses e direitos dos habitantes do bairro, particularmente, aqueles menos favorecidos economicamente. Os membros da *Action-Gardien* se reúnem no mínimo uma vez por mês em assembleia para fazer avançar os dossiês diversos associados a qualidade de vida, tematizando, problematizando e debatendo de forma autogestionária e participativa as questões inerentes ao desenvolvimento e planejamento urbano do bairro e seu entorno⁷⁷.

As questões do desenvolvimento do planejamento urbano têm estado à todo tempo no centro das preocupações dos organismos populares do bairro, como a Clínica Comunitária e a *Action-Gardien*. A partir de meados dos anos 2000, com a imposição de um processo de revitalização urbana nas bordas do canal de Lachine, que incluiu a conversão das antigas usinas em condomínios de luxo e grandes projetos recreoturísticos (elaborados por promotores privados e públicos), a *Action-Gardien* passou a concentrar seus esforços na problematização do tipo de desenvolvimento urbano almejado para o bairro, e a elaborar propostas de intervenção que reúnem as opiniões e considerações dos moradores. Nos últimos vinte anos, entre dezenas de lutas encampadas pela *Action-Gardien*, em conjunto com diversas organizações populares do bairro, algumas das principais mobilizações que marcaram sua atuação em Pointe-Saint-Charles foram: a) a elaboração dos dez princípios de desenvolvimento do canal de Lachine, no ano 2000; b) a organização da primeira *Opération Populaire d'Aménagement*, em 2004; c) a mobilização contra o projeto de mudança do Cassino para Pointe-Saint-Charles em 2005, e a segunda OPA sobre o projeto para os antigos terrenos do CN, lutas que se desenvolvem entre 2007 e 2012; d) mobilização contra os condomínios nas bordas do canal de Lachine, em 2009; e) um fórum de segurança alimentar, a participação na Marcha Mundial das Mulheres e ações locais no bairro, e mobilizações pela melhoria do transporte e serviços públicos comuns, em 2010; f) início das mobilizações para a recuperação do *Bâtiment 7* nos terrenos do CN, também em 2010; g) um estudo sobre a habitação social e a evolução das áreas construídas em colaboração com o coletivo RIL (*Regroupement Information Logement*), seguido de um fórum para a adoção de um plano de ação sobre habitação, em 2012; e, h) mobilizações sobre o projeto para o setor Bridge-Bonaventure, em 2014, entre uma série de outras ações, mais recentes.

⁷⁷ Disponível em: <<http://actiongardien.org/node/1246>>. Acesso em: 23/09/2017.

Para Cayer *et al.* (2013), de modo semelhante ao restante do Quebec, o ativismo comunitário local seguiu uma longa trajetória, que conduziu a uma certa institucionalização, o que significa uma estandardização das práticas, “(...) a uma aproximação com o Estado (notadamente através dos acordos de serviços), a uma profissionalização dos participantes, e globalmente, a uma perda de autonomia face às prioridades do Estado” (CAYER *et al.*, 2013, p. 13 – tradução do autor). Não obstante, em Pointe-Saint-Charles:

(...) as relações entre sociedade e Estado são diferentes que em outros tempos. O movimento local permanece um dos mais militantes em Montreal, e as questões de institucionalização são discutidas abertamente. Os grupos comunitários e as associações locais não se mostram tímidas como em outros tempos, e sua Mesa de Concertação, Action-Gardien, é capaz, contrariamente a diversas de suas similares de outros bairros, de tomar posições políticas e de levar adiante lutas que mantêm um distanciamento do cerco da “ação comunitária” imposta pelo Estado (CAYER *et al.*, 2013, pp. 13-14 – tradução do autor).

Deste modo, para Cayer *et al.* (2013), a *Action-Gardien*, assim como os outros componentes do associativismo local, é confrontada ao desafio de sua renovação e de sua perenidade no contexto dos anos 2000, caracterizado por uma radicalização neoliberal do Estado e da economia capitalista. Neste contexto,

(...) a aparição em Pointe-Saint-Charles de um militantismo libertário ligado a corrente altermundialista e anticapitalista que emergiu na virada do século XXI não é algo surpreendente. Este novo militantismo radical conseguiu se inscrever na tradição de resistência do movimento popular do bairro e sem opor-se a ele. Esta capacidade e esta vontade de coexistência militante com um movimento preexistente somente poderia reforçar as convergências anticapitalistas e antiautoritárias, com êxito digno de nota (CAYER *et al.*, 2013, p. 15 – tradução do autor).

Neste sentido, é no início dos anos 2000 que irão surgir em Pointe-Saint-Charles, uma série de coletivos da cena libertária, como a *Pointe Libertaire* (após 2004) e o *Centre social autogéré* (CSA, após 2007). Estes coletivos que se relacionam com o movimento anarquista montrealês e quebequense estão ativos, e mantêm laços mais ou menos fechados com a densa rede de organizações populares do bairro. Os grupos identificados com o pensamento libertário teriam papel crucial nas mobilizações de pressão, e nas negociações que levariam à conquista do *Bâtiment 7* em 2012, como se verá em item específico.

Dentre todas as lutas encampadas pela *Action-Gardien*, em conjunto com outros organismos locais, optamos por destacar dois casos, que possuem origens comuns, pois se associam às propostas de renovação urbana em Pointe-Saint-Charles. Abordamos em seguida, os conflitos que levaram a organização comunitária na ocasião das duas OPAs - *Operations Populaires d'Aménagement*, a primeira em 2004, enquanto resposta comunitária à rodada de consultas para o Plano de Urbanismo da cidade de Montreal, e a segunda, em 2007, enquanto contraprojeto à proposta inicial da prefeitura de realocação do Cassino de Montreal para Pointe-Saint-Charles, e contraposta ao projeto imobiliário do promotor do Grupo Mach sobre os antigos terrenos do CN. Em relação à esta última, o debate iniciado em 2004 sobre as edificações históricas do período industrial irá tomar força em anos seguintes, e irá resultar na conquista do *Bâtiment 7* para a comunidade local em 2012, que coloca em prática, na contemporaneidade, o projeto de auto-gestão da área da edificação, em um caso que também será abordado em maiores detalhes nesta tese.

III.2.1. A resposta comunitária ao Plano de Urbanismo

No início da década de 2000, o processo de requalificação urbana em Montreal incide sobre a parte norte de Pointe-Saint-Charles, dando continuidade a um processo já consolidado em Griffintown, bairro vizinho localizado na outra margem do canal de Lachine. Buscando antecipar-se ao andamento deste processo sobre Pointe-Saint-Charles, os moradores locais se organizaram para reivindicar, entre outros, a manutenção de características arquitetônicas e urbanísticas do bairro, e sobretudo, a permanência de seus moradores no local. A permanência do zoneamento industrial nas imediações do canal de Lachine é uma das requisições dos moradores e organizações atuantes na mesa de concertação *Action-Gardien*, como forma de evitar a especulação fundiária e imobiliária, e de enfrentar o problema do

desemprego. Segundo os depoimentos colhidos em entrevistas, contudo, face à força política dos empreendedores, esta batalha é considerada como perdida pelos moradores de Pointe-Saint-Charles, que hoje se esforçam para monitorar a quantidade de habitações sociais nos novos grandes empreendimentos, a preservação do patrimônio construído, e as poucas áreas vazias restantes nas bordas do canal.

A primeira OPA realizada em Pointe-Saint-Charles ocorre em 2004. As organizações populares locais não se satisfazem com a rodada de consultas públicas conduzidas pelo Office, na ocasião em que o OCPM realiza dez audiências de informação em diferentes distritos de Montreal (de 17 de maio a 29 de junho), e quatro dias de audiências de consultas, comentários e entrega de relatórios (21, 22, 23 e 29 de junho) (OCPM, 2004). No total, o OCPM recebeu mais de 200 intervenções, dentre elas 180 relatórios escritos, e se estima que mais de mil pessoas tenham participado das audiências de informação e consultas públicas. Contudo, não são realizadas audiências em Pointe-Saint-Charles, e, tampouco, a temática sobre a destinação dos terrenos do CN havia sido abordada de modo amplo. Na época, o Plano de Urbanismo já contava com a proposta de revitalização da porção do território relativa aos antigos terrenos do CN, e às bordas do canal de Lachine, em congruência com um grande projeto privado, de realocação do Cassino de Montreal e de construção de um Centro Internacional de Feiras. Após a rodada de consultas promovida pelo Office, a cidade de Montreal adota o Plano de Urbanismo em novembro de 2004.

Em sua composição, o Plano de Urbanismo divide-se em capítulos que correspondem aos distritos do município de Montreal. No capítulo referente ao distrito Sud-Ouest, evidencia-se, em diferentes trechos, que a política municipal direcionava-se à revitalização urbana do amplo segmento relativo ao complexo ferroviário localizado nos antigos terrenos do CN, e das margens do canal de Lachine, onde antigas usinas, de valor histórico e patrimonial vinham sendo convertidas em condomínios residenciais, voltados para classes de renda mais elevadas. Conforme o Plano de Urbanismo:

A visão de planejamento e de desenvolvimento proposta no presente documento se apoia sobre um caminho de diálogo entre as forças vivas do meio vivido. Durante a elaboração do novo Plano de Urbanismo de Montreal, o distrito Sud-Ouest convidou sua população e os principais interventores locais à toda uma gama de atividades de consultas: grupos de

trabalho, fóruns, jornadas nos bairros, depósitos de memorandos, etc. Estes exercícios de concertação permitiram reunir as preocupações e apreensões da população e do meio em matéria de desenvolvimento econômico, de planejamento e de qualidade de vida, com vista a pôr em prática as orientações mobilizadoras e portadoras de soluções para o futuro. Considerando sua localização estratégica, os projetos pan-montrealeses estruturantes suscetíveis de tocar estes sítios pelo desenvolvimento ou de re-desenvolvimento, o histórico de seus bairros e o perfil socioeconômico de sua população, o desafio principal do capítulo do plano de urbanismo do distrito Sud-Ouest consiste: na gestão de um meio em transição pela integração de novas atividades urbanas e de novas clientelas, com o respeito ao patrimônio industrial e residencial, em harmonia com a população local e para o seu benefício (PLAN d'URBANISME DE MONTRÉAL, 2004, p.1 – tradução do autor).

Mais adiante, o Plano de Urbanismo coloca a necessidade de valorização da característica identitária do distrito Sud-Ouest:

A fase I dos trabalhos para a valorização do canal de Lachine exerceu um papel motor na revitalização recente do território do distrito Sud-Ouest, mas é essencial de perseguir estes esforços afim de tornar o sítio ainda mais atraente e mais dinâmico no plano econômico e recreoturístico. O bairro preconiza fortemente o objetivo de valorizar o canal de Lachine e suas margens, no que tange a realização das obras da fase II. Um dos principais desafios desta segunda parte consiste em manter e estimular o desenvolvimento econômico para favorecer uma coabitação harmoniosa das diversas atividades humanas.

(...)

Avaliadas em 100 milhões de dólares, estes trabalhos necessitarão da participação de diferentes setores governamentais, da cidade de Montreal e do distrito Sud-Ouest, os quais deverão estimular, por sua parte,

os investimentos privados (PLAN d'URBANISME DE MONTRÉAL, 2004, p.29 – tradução do autor).

As diretrizes do zoneamento urbano para o distrito Sudoeste, definem intensões claras para Poite-Saint-Charles, enquanto setor de revitalização urbana. O plano de urbanização específico para o canal de Lachine, não é diferente; um trecho deste plano diz o seguinte: “(...) graças às suas características estruturantes, seu potencial recreoturístico inegável e seu patrimônio industrial único, o canal de Lachine revela uma importância estratégica maior para o desenvolvimento urbano de Montreal. O plano ainda afirma que “(...) as práticas de planejamento e de desenvolvimento deverão igualmente ser realizadas com numerosas intervenções do meio com parcerias do setor privado e comunitário e os residentes (PLAN d'URBANISME DE MONTRÉAL, 2004, p. 230 – tradução do autor). Na figura 23 abaixo, os antigos terrenos do CN (em roxo), aparecem como setores à transformar (*Secteurs à Transformer*). Estes setores estão logo ao lado da área residencial que corresponde a Pointe-Saint-Charles (em laranja).

população. Os terrenos do CN, contudo, seriam comprados por Vincent Chiara, do Grupo Mach, no caso que será abordado mais adiante.

Na primeira OPA, a metodologia adotada foi um diagnóstico a partir de exercícios participativos realizados sobre o terreno, com saídas de observação e organização de trabalhos em diferentes comissões, do qual se extraíram diretrizes. Cerca de uma centena de moradores engajados, apoiados por profissionais voluntários como geógrafos, arquitetos e urbanistas⁷⁸, além de assessores remunerados (através do fundo de saúde⁷⁹), examinaram o bairro em detalhes, nomeando problemas, identificando pistas e soluções, muitas das quais foram posteriormente mapeadas na proposta entregue ao *Office de Consultation Publique de Montreal* (OCPM), órgão que desde sua fundação em 2002 é responsável por realizar consultas públicas sobre os projetos de urbanismo de maior impacto na cidade de Montreal (PARÉ, 2008). Desde então, as OPAs de Pointe-Saint-Charles se estabeleceram como uma prática auto-organizada para a definição de prioridades urbanas debatidas na comunidade, e que busca assegurar que a opinião coletiva seja incorporada ao processo decisional do planejamento urbano do bairro.

⁷⁸ Uma participação voluntária importante foi a do escritório de arquitetura *L'Oeuf*, o qual apoiou tecnicamente as oficinas de desenho urbano, conduzidas pelos militantes das associações locais.

⁷⁹ Uma parte do funcionamento das mesas de concertação no Quebec, como é o caso da *Action-Gardien*, é proveniente dos fundos provinciais de saúde. A questão da saúde preventiva, associada a vida urbana, é vista como prioridade no Quebec, o que explica em partes o interesse de instituições de governo em financiar a iniciativa das mesas de concertação. Estes fundos servem para estrutura, materiais, e salário de alguns dos militantes das mesas.

Figura 28: primeira OPA de Pointe-Saint-Charles em 2004



Fonte: fotos de Marie-Pierre Paquin-Boutin.

De acordo com o relatório de resultados desta OPA, elaborado pelos membros da *Action-Gardien* (2005), a primeira reunião pública ocorre no dia 20 de abril de 2004, ocasião em que se discutiu a história do desenvolvimento urbano do bairro, e foram dados encaminhamentos sobre a experiência de planejamento a ser realizada. Foram apresentados os quatro setores da OPA e explicou-se em detalhes, como se desenvolveriam os trabalhos do final de semana de 4, 5, e 6 de junho. Ao final deste encontro, cada cidadão pode escolher fazer parte de uma equipe de setor, sendo concedidos cartas do bairro e lápis de cor, acompanhadas de um modo de trabalho e de um questionário. Cada participante disporia de duas semanas para caminhar pelo bairro e identificar os locais os quais gosta de frequentar; os trajetos que toma; as atividades que exerce; os lugares ou os aspectos a melhorar e, as soluções que propõe. As pessoas podiam realizar este exercício individualmente ou em grupo.

Na noite de sexta-feira, 4 de junho de 2004, ocorre a exposição dos resultados deste exercício. Um retrato do bairro, tanto em relação aos seus aspectos positivos quanto a suas demandas, busca ser construído a partir das observações feitas. As equipes de cada setor deviam, a partir das informações levantadas, estabelecer uma ordem de prioridade, e preparar o itinerário do dia seguinte. No sábado de manhã, as equipes interpretaram os seus respectivos setores, acompanhados pela equipe de assessores e profissionais voluntários. Durante a tarde de sábado, e na manhã do dia seguinte, ocorrem os ateliers de discussão com os temas definidos. Enquanto os moradores comuns participavam dos ateliers, o pessoal técnico preparava os esquetes e os planos. As pausas eram numerosas para permitir que os participantes dos ateliers se juntassem ao pessoal técnico para acompanharem a progressão dos desenhos e fazer comentários.

O exercício do final de semana termina no domingo à tarde, com uma apresentação ao conjunto de participantes, das proposições elencadas pelas equipes de cada setor. Os participantes podiam então expressar suas opiniões, incorporar comentários e precisar os projetos. Como resultado, mais de 150 propostas são elencadas, focadas no melhoramento das condições urbanas locais. Estas propostas estiveram divididas em oito grandes temas: especulação, habitação, comércio e serviços; terrenos vagos; parques e equipamentos coletivos; questões de segurança; atividade ferroviária; circulação de veículos, ciclovias e calçadas; transporte coletivo; limpeza e embelezamento. Um ano mais tarde, a primeira OPA prosseguia através de seus encaminhamentos levados adiante em comitês de trabalho. Constituídos por moradores e organismos comunitários, estes comitês aprofundaram as reflexões iniciais e buscaram a operacionalização das demandas que foram inicialmente definidas. Uma segunda OPA ocorre nos anos seguintes, e, como resultado, diferentes relatórios são entregues ao OCPM, nos anos seguintes.

III.2.2. A resistência ao projeto para os terrenos do CN

Dentre as lutas que mobilizaram mais pessoas no bairro e por mais tempo, estão a destinação dos antigos terrenos pertencentes ao *Canadien National*⁸⁰ (CN), a maior companhia ferroviária do Canadá, privatizada em

⁸⁰ Os antigos terrenos do *Canadien National* compreendem um quarto da superfície total de Pointe-Saint-Charles. Com 35 hectares, e comportando doze grandes edifícios industriais construídos entre 1914 e 1957, entre outras construções menores, estes terrenos estão situados em uma localização estratégica, próximos do

1995. Estes terrenos foram adquiridos pela soma de um dólar canadense, pelo Grupo Mach, em 2002, que tinha, inicialmente, a intenção de revender os terrenos para a *Loto-Quebec* (que explora o *Cassino de Montreal* na *Île Notre-Dame*) após descontaminá-los pelo uso da atividade ferroviária (tarefa que lhes custaria um montante de doze milhões de dólares canadenses). O projeto de deslocamento do Cassino promovido pela *Loto-Quebec* (corporação do governo que desde 1969 explora os jogos e loterias em toda a província do Quebec), era resultado de uma parceria com o conhecido *Cirque du Soleil* (que tem sua sede na cidade de Montreal), que ao apoiar o projeto, conferia a ele um enorme “peso consensual”, por ser um ator de difícil oposição perante a opinião pública. Devido as pressões populares emergentes de Pointe-Saint-Charles, tal projeto não persevera, e o Grupo Mach passa a elaborar uma segunda proposta de exploração da área, com projetos de empreendimentos imobiliários (CAYER *et al.*, 2013).

A batalha que leva ao bloqueio do projeto do Cassino (e ao Centro de Feiras internacionais que com ele vinha acoplado), ocorre entre 2005 e 2006. Na ocasião, a luta popular sai vitoriosa contra o projeto de construção do enorme complexo recreoturístico o qual seria instalado sobre os antigos terrenos do CN, e que se inseria nos objetivos de requalificação urbana conduzido pela associação entre a prefeitura e os setores empresariais, sobre diversos setores do distrito Sudoeste de Montreal. O megaprojeto previa a realocação do Cassino de Montreal para Pointe-Saint-Charles, além de um hotel de trezentos quartos, uma sala de espetáculos para 2500 pessoas, e um centro de feiras comerciais internacional; ele incluía ainda uma conexão de trem que ligaria o centro de feiras comerciais internacional a outros equipamentos turísticos, com a estação final no que deveria ser, na visão dos empreendedores e da prefeitura, a nova localização do Cassino.

Após cerca de oito meses de manifestações e pressões públicas que ocorrem dentro e fora dos espaços institucionais, os promotores resolvem abandonar o projeto do Cassino. De acordo com Cayer *et al.* (2013), a margem de manobra do ativismo comunitário é ampliada, sobretudo, após o Ministério da Saúde (Ministère de la Santé) se pronunciar sobre os efeitos nefastos do Cassino sobre a população local. A *Direction de la santé publique de Montréal*, também elabora um relatório negativo sobre o projeto, o que se

canal de Lachine e do centro histórico de Montreal. Como diversas gerações trabalharam nos ateliers ferroviários do Canadien National, os terrenos e suas instalações guardam as muitas memórias do bairro, sendo por este motivo que os moradores de Pointe-Saint-Charles se apropriaram deste espaço.

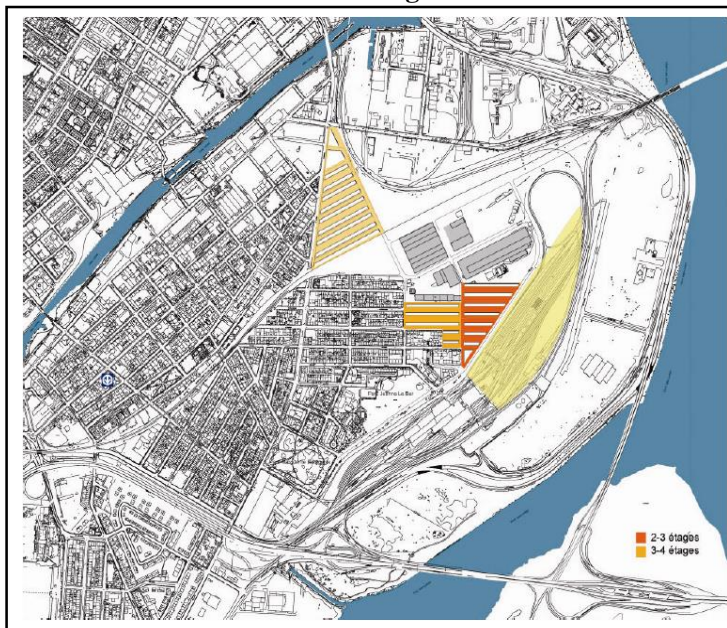
torna um aliado institucional importante para o movimento popular em Pointe-Saint-Charles. Além disso, uma petição recolhe assinaturas de uma maioria absoluta de moradores do bairro, o que leva à retirada do apoio do *Cirque du Soleil* em relação ao projeto. Isso afetaria os planos do proprietário (Vincent Chiara), que tinha como intenção inicial, revender os terrenos descontaminados para a *Loto-Quebec* por 25 milhões de dólares canadenses. Após as derrotas ligadas a ocupação no entorno do canal de Lachine, a vitória nesta disputa renovaria as esperanças do ativismo em Pointe-Saint-Charles em propor um desenvolvimento mais humano para a localidade, pautado nas necessidades e desejos dos moradores (CAYER, *et al.* 2013).

Com a derrota do projeto do Cassino, o promotor imobiliário (Grupo Mach) reelabora o projeto para os antigos terrenos do CN, agora, com um novo projeto de condomínios residenciais. Em 2007, em resposta ao novo projeto imobiliário anunciado pelo Grupo Mach (e antecipando-se ao processo de consulta que seria posteriormente conduzido pelo OCPM), a *Action-Gardien* organiza de modo autônomo uma grande consulta popular sobre o destino dos terrenos do CN. Depois de meses de preparação incluindo visitas aos terrenos, exposição com planos e maquetes, em maio daquele ano, a *Action-Gardien* realiza uma nova OPA, e apresenta pra a prefeitura do distrito, e para o OCPM, em dezembro deste ano, um relatório de resultados das ações e atividades comunitárias, em relação a destinação para os terrenos do CN. A OPA de 2006, foi uma prática participativa de duração de um fim de semana, a qual teve como objetivo imaginar e ilustrar as proposições locais para os terrenos do CN, contanto novamente com a participação de profissionais voluntários.

Segundo o relatório final de resultados da OPA elaborado e entregue ao OCPM em 2009, e Triollet (2013), de modo semelhante a primeira, esta OPA definiu os diferentes usos do espaço, de acordo com as necessidades locais: habitação, emprego, parques e espaços verdes, serviços e comércios de proximidade, equipamentos coletivos, transportes públicos, ciclovias e calçadas. Os grupos de participantes foram divididos para argumentar sobre os diferentes temas, e desenhos foram feitos pelos profissionais voluntários a partir das propostas dos moradores participantes. Além da manutenção do zoneamento industrial, da criação de novos empregos, do aumento da oferta de serviços (sobretudo alimentares), melhorias no transporte público, acesso ao canal de Lachine e ao rio Saint-Laurent, entre outros temas, os resultados desta OPA demonstraram uma vontade coletiva dos moradores de Pointe-Saint-Charles: a de que o projeto para os terrenos do CN deveria contemplar a preservação das características do bairro, com o prolongamento das quadras

residenciais, em padrões arquitetônicos e urbanísticos que não destoassem dos já existentes no bairro.

Figura 29: projeto participativo com o prolongamento das quadras residenciais sobre os antigos terrenos do CN



Fonte: Relatório de Resultados da OPA de Pointe-Saint-Charles, 2009.

Em virtude das exigências da realização de consultas públicas na província quebequense, com a *Loi sur L'aménagement et L'urbanisme* (1979), mas também em razão da grande mobilização local frente ao projeto dos promotores, a prefeitura reage e cria seu próprio processo de consulta pública, conduzida pelo *Office de Consultation Publique*. Em setembro de 2008, sob demanda do distrito Sudoeste e do comitê executivo de Montreal, o OCPM recebe um mandato para a realização de audiências públicas sobre os antigos terrenos do CN. Os grupos populares reunidos em torno da *Action-Gardien*, participam ativamente deste processo. Dois relatórios de recomendações são elaborados pelo OCPM e são entregues às autoridades municipais e do distrito Sudoeste em março e em dezembro de 2009.

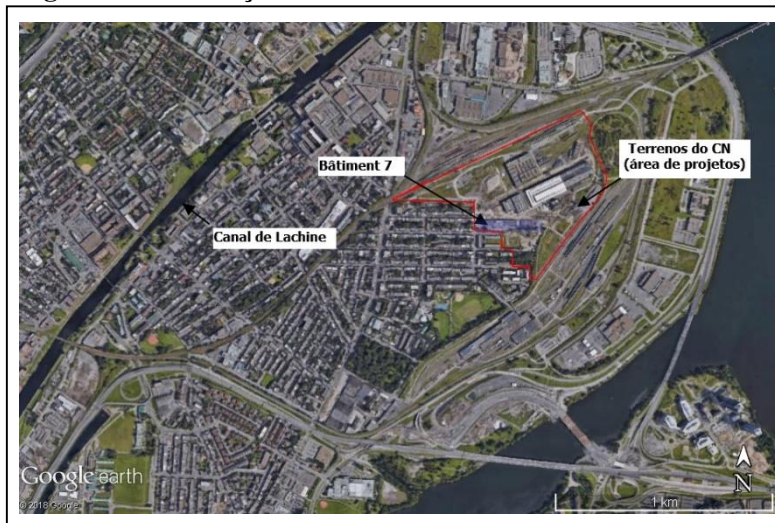
De acordo com o relatório de resultados da OPA (2009), entretanto, os organismos populares do bairro possuem suas ressalvas quanto à formula

empregada pelo OCPM. Isto porque, segundo estas organizações, “(...) ela não permitiu uma larga participação pública, de modo que a transparência não esteve presente nos encontros, e que o exercício esteve menos ligado à uma visão de conjunto do que às intenções anunciadas pelos promotores” (OPA, relatório de resultados, 2009 – tradução do autor). Os organismos da *Action-Gardien*, apesar disso, de forma estratégica, utilizam os mecanismos de consulta pública, os “espaços convidados” da administração municipal. Em depoimentos coletados, fica clara a perspectiva estratégica do planejamento insurgente, a de resguardar a autonomia, como forma de munir-se de argumentos mais precisos e validados socialmente, e, sem desprezar as formas de participação institucionais, as “concessões” feitas pela administração pública; estrategicamente, a combinação destas duas arenas de participação, uma mais autônoma, e a outra mais sujeita ao conjunto de regras determinado pelo Estado, conduz a maiores chances de que as demandas elencadas nos espaços informais da esfera pública, atinjam o centro do sistema político.

III.2.3. A conquista do *Bâtiment 7*

O *Bâtiment 7* é uma edificação industrial histórica de Montreal, localizada nos antigos terrenos do CN, em Pointe-Saint-Charles. O edifício de 8297.7m², construído em 1924 (e ampliado duas vezes, em 1930 e 1946), fez parte do complexo ferroviário da companhia de trens canadense (Canadian National Railway), servindo de oficina, laboratório, escritório e armazém até o encerramento das atividades ferroviárias no sítio, em 2003. É neste momento, e com a compra dos terrenos pelo Grupo Mach em 2004, que a comunidade de Pointe-Saint-Charles passa a se mobilizar para que o projeto de re-desenvolvimento do proprietário e promotores seja feito de acordo com as necessidades e aspirações dos moradores do bairro. Transportes, habitação, espaços verdes, equipamentos coletivos, serviços, cultura, entre outros, todos os aspectos do planejamento autônomo feito pelos moradores para a área de 35 hectares passaram a ser objeto de proposições cidadãs, segundo uma visão de conjunto, construída a partir da mobilização social (TRIOLETT e CAYER, 2011).

Figura 30: localização do *Bâtiment 7* em Pointe-Saint-Charles



Fonte: elaboração sobre imagem do Google Earth.

A conquista recente do *Bâtiment 7* decorre da mobilização social, do envolvimento comunitário na realização das OPAs em 2004 e 2006, e segue com a participação em consultas públicas realizadas pelo OCPM em 2008 e 2009, e na negociação com os promotores e o proprietário. Para Triollet e Cayer (2011), a população de Pointe-Saint-Charles não perdeu oportunidades para expressar sua criatividade, solidariedade e suas ideias para melhorar a qualidade de vida no bairro; de acordo com as ativistas, em um contexto de pressões devido a grandes projetos imobiliários, a comunidade se organizou para “(...) apropriar-se de seu território e promover um desenvolvimento que respeite e preserve a identidade do bairro e sua população” (TRIOLLET e CAYER, 2011, p. 2 – tradução do autor). A conquista do *Bâtiment 7* conta a história da luta para tentar reorientar o processo de requalificação urbana de um imenso espaço urbano adjacente ao centro da cidade de Montreal, no bairro Pointe-Saint-Charles; conta assim, a singular história da transferência de propriedade de um grande proprietário e promotor imobiliário para um grupo de habitantes (dos quais uma boa parcela se identifica como anarquista, e com o pensamento libertário). De fato, “(...) poucas pessoas poderiam crer, de início, que um movimento sociopolítico de esquerda deste bairro pudesse obter êxito na expropriação de um edifício privado e fazer com que a

comunidade local tirasse proveito disso” (CAYER *et al.*, 2013, p. 9 – tradução do autor).

Em 2002, a multinacional europeia Alston, especializada em transporte (Trens de Grande Velocidade - TGV) e em energia, avisa a Canadian National que ela cessaria suas atividades sobre os terrenos que ela alugava em Pointe-Saint-Charles, fato que ocorre no ano seguinte. A CN decide então colocar à venda suas velhas instalações, bastante contaminadas pelos 150 anos de atividade ferroviária. Na ocasião, a sociedade de Estado *Loto-Québec* pretende transferir para a localidade o *Cassino de Montreal* (na Ilha *Notre-Dame*), ao mesmo tempo que a *Société du Havre* (criada pelo prefeito G. Tremblay e dirigida na época pelo primeiro ministro do Québec, Lucien Bouchard) traça seus próprios planos para renovar o setor a oeste do Velho Porto (*Vieux-Port*). O grupo imobiliário Mach apresenta uma oferta de compra dos terrenos do CN, e a ideia toma forma; a CN aceita a oferta de compra do grupo Mach, enquanto que a *Loto-Québec* escolhe este setor para instalar o Cassino e um grande projeto de Centro de Feiras internacionais.

Seguindo a linha dos acontecimentos, em 2004 começam as negociações entre o presidente do Grupo Mach, Vincent Chiara, e a empresa Canadian National. O Grupo Mach adquire 20 edificações e 32,5 dos 35 hectares dos terrenos do CN, pela soma de apenas 1 dólar canadense. Em contrapartida, o Grupo Mach deveria assumir a descontaminação da área, ao custo de 12 milhões de dólares, mas somente se o uso dos lugares o exigisse; isso significava, em outras palavras, se o zoneamento passasse de “atividades ferroviárias” para algum outro tipo de uso (habitação, comércio, indústria leve, etc.). A transação de compra se concluiria em junho de 2006 (TRIOLLET e CAYER, 2011).

A intenção inicial de Vincent Chiara era de revender em torno de um terço dos terrenos, descontaminados, para a *Loto-Québec*, por cerca de 25 milhões de dólares canadenses. Estes planos seriam frustrados em decorrência das OPAs e de toda luta popular em Pointe-Saint-Charles, que o força a abandonar o projeto de realocação do Cassino, já em março de 2006. Um novo projeto é pensado para a área em seguida, e envolve a construção de condomínios residenciais e a venda para o promotor Samcon. Para sua consecução, Chiara pretende demolir alguns dos antigos ateliers da companhia de ferro, incluindo o *Bâtiment 7*, para desenvolver os terrenos a sua disposição. Todavia, também neste projeto a comunidade irá se interpor e impedir sua consecução (Idem).

A batalha contra a mudança do Cassino para Pointe-Saint-Charles teria um efeito catalizador no percurso que leva a conquista do *Bâtiment 7*.

Como visto em item anterior, entre 2005 e 2006, a *Action-Gardien* organizou a luta popular contra a mudança do Cassino de Montreal para os antigos terrenos do CN, a qual resultou em vitória para o movimento comunitário, e que constituiu na perda de alguns milhões de dólares para o promotor. Em 2007, a *Action-Gardien* organiza uma segunda OPA para fortalecer a visão de conjunto local, uma visão diferenciada daquela do novo projeto dos promotores imobiliários, que visava a construção de grandes condomínios, aproveitando algumas das edificações abandonadas (e, no qual, havia a intenção de que outras, como o *Bâtiment 7* fossem destruídas); com o relatório de atividades da OPA sobre os terrenos do CN sendo entregue às autoridades do poder público, e após um período sem respostas, a prefeitura lança (com vias a intermediar a situação), um processo de consultas em 2008, comandado pelo OCPM.

De acordo com Cayer *et al.* (2013), nas audiências públicas que foram realizadas, o mandato dado ao OCPM era inabitual. Normalmente, as consultas públicas realizadas pelo *Office* se fazem torno de um projeto já bastante elaborado de um promotor. Em outras palavras,

(...) antes que os habitantes do bairro possam se exprimir, os projetos são geralmente bastante avançados, e seus fundamentos não podem ser modificados. Um projeto de condomínios submetido à consulta pública permanecerá um projeto de condomínios e ponto final. É possível ainda modificar o número de unidades ou a essência das arvores que serão plantadas, mas sem mais. No caso dos terrenos do CN, ao mesmo tempo, o OCPM recebe o mandato de “solicitar ideias” para o ordenamento da localidade e de visar o estabelecimento de um plano conjunto pelo intermédio de um comitê de acompanhamento [*comité de suivi*], que reúne o proprietário, os promotores imobiliários, a mesa de concertação do bairro e outros atores locais. O plano conjunto resultante, deveria ser em seguida submetido à consulta pública. O bairro então conseguiu movimentar a cidade de Montreal a ponto de ter a possibilidade real de influenciar o replanejamento dos terrenos (CAYER *et al.*, 2013, pp. 27-28 – tradução do autor).

A primeira sessão de informação ocorre em 22 de outubro de 2008, em um salão cheio de participantes. Ela é seguida de duas outras sessões, em

dezembro. Neste intervalo de tempo, dois fatos ocorrem: primeiro, um decreto de expropriação advindo do governo do Quebec, cobrindo 40% dos terrenos do CN em proveito da *Agence Métropolitaine de Transport* (AMT); e, algumas semanas mais tarde, um incêndio em um dos dois ateliers de reparação de trens do sítio (chamados *locoshops*). O OCPM anuncia então a apresentação do relatório das suas consultas de dezembro; elas ocorreriam em uma atmosfera bastante tensa nos dias 15 e 17 de janeiro de 2009 (TRIOLLET e CAYER, 2011).

Neste contexto, o *Centre Social Autogéré* (CSA), que em razão da gentrificação do bairro, se mobilizava após alguns meses em vista da realização de uma ocupação em um imóvel abandonado nas bordas do canal de Lachine, vem também reivindicar um dos edifícios do CN: o *Bâtiment 7*. Apresentados no curso das sessões do OCPM em janeiro de 2009, os primeiros esquetes de construções de condomínios do promotor imobiliário Samcon previam a demolição do *Bâtiment 7*, mas a ideia promove uma reação da militância: em uma reunião do conselho distrital, em 4 de fevereiro, eles demandam formalmente à prefeita do Distrito Sud-Ouest à época (Jacqueline Montpetit), que o edifício seja expropriado em proveito da comunidade; a prefeita se recusa a discutir este ponto, sem dar maiores explicações, fato ligado à proximidade do período eleitoral. Para Cayer et. al (2013), era visível que os eleitos e os funcionários apoiavam os interesses do proprietário e dos promotores, que por sua vez, necessitavam de uma mudança de zoneamento para prosseguir com seu projeto de desenvolvimento.

Em 22 de fevereiro de 2009, uma parte do teto do *Bâtiment 7* tomba com o peso da neve. Ao invés de retirar a neve e consolidar a estrutura, Vincent Chiara, sem licença municipal, envia tratores para demolir esta parte do prédio. Um comitê local quase espontâneo então se forma, animado pela frustração dos meses anteriores, para exigir nada menos que a cessão gratuita do edifício à comunidade; este comitê se torna rapidamente o *Collectif 7 à nous*⁸¹. O objetivo dá obter a propriedade do prédio dá uma dimensão mais

⁸¹ O *Collectif 7 à nous*, responsável pelo projeto autogerido do *Bâtiment 7* é formado, a partir da integração principalmente do *Centre Social Autogéré* (CSA) e da *Action-Gardien*, mas conta também com a participação de outros grupos, como o *Quartier Éphémère/Fonderie Darling*, o *Club populaire des consommateurs*, e o *Regroupement économique et social du Sud-Ouest* (RÉSO), além de outros integrantes, como o arquiteto voluntário Mark Poddubiuk, e a representante da *Société d'Histoire de Pointe-Saint-Charles* Natacha Alexandroff (CAYER et al. 213, pp. 33-34).

radical à luta. Naquele momento, a reivindicação que obrigava um proprietário privado, um capitalista próximo ao poder municipal em ceder gratuitamente uma de suas propriedades, a seus custos, ao meio comunitário, parecia uma tarefa impossível. Sem saber exatamente o que esperar, os fatos que transcorrem vão tomando uma nova dimensão, à medida que a dinâmica militante se engaja mais francamente em uma via ofensiva. Isso se fará sentir no decorrer das novas consultas públicas em setembro de 2009. Todavia, é uma mudança na conjuntura política a nível distrital, o fato que vai ser decisivo nas negociações realizadas com o proprietário do Grupo Mach.

Nas eleições de novembro de 2009, a conjuntura política muda consideravelmente: o distrito passava a contar agora com três eleitos do partido *Vision Montréal*, entre os quais o prefeito do distrito, Benoit Dorais, uma eleita conselheira pelo partido *Projet Montréal*, e um somente do *Union Montréal* (partido predominante na gestão anterior). Os novos eleitos, mais abertos às reivindicações sociais, demonstram-se um pouco menos tímidos e menos devotos aos interesses dos promotores imobiliários. A eleita do *Projet Montréal*, Sophie Thiébaud, por exemplo, é uma antiga trabalhadora comunitária do bairro, havendo participado de diversos eventos públicos da *Action-Gardien* e do CSA.

Mas, este realinhamento político não significou, ao olhar dos ativismos locais, uma vitória automática, longe disso, ao passo em que também as recomendações dos relatórios do OCPM foram consideradas desanimadoras. Não obstante, os eleitos estavam predispostos a aceitar as posições neutras do OCPM, que praticamente ignora as questões relacionadas ao *Bâtiment 7*. Mas os militantes do bairro estiveram atentos, e fazem o prefeito distrital saber que eles não cederiam sua posição. Após a mudança de conjuntura, a *Action-Gardien* e os militantes do *Collectif 7 à nous* irão conseguir apoio para a sua reivindicação em relação ao *Bâtiment 7*, de cessão à comunidade para o desenvolvimento de projetos comunitários, sociais e culturais. Isto, além do apoio à reivindicação de que deve haver participação em todas as etapas de modificação do projeto da Samcon, antes de sua adoção.

É a partir deste momento de aproximação entre políticos eleitos e a sociedade civil local que o *Bâtiment 7* se torna uma questão do bairro, e não mais simplesmente uma reivindicação de um “obscuro” coletivo. A demanda vai tomando cada vez mais espaço, e se torna a principal questão em torno da qual se cristalizam as relações de força entre o proprietário e os militantes do bairro. Vincent Chiara não pensa mais em demolir o edifício; seu objetivo é a partir de agora tirar o melhor proveito possível de sua venda. Para o

Collectif 7 à nous, o *Bâtiment 7* pertence, por direito, à comunidade, e deve ser concedido gratuitamente, mas o desafio era bastante grande. Os militantes do CSA estiveram conscientes disso, e preparam o terreno de intervenção. Na primavera de 2010, um número considerável de militantes elabora um plano de ação para avançar com a obtenção do edifício. Este plano consistia em anunciar uma intervenção pública no *Parc de la Congrégation*. As autoridades temerosas, enviam forças policiais, mas a intervenção-surpresa consistia em uma manifestação pacífica, a plantação de roseiras; o prefeito distrital, Benoit Dorais, e a conselheira distrital Sophie Thiébaud, tomam a palavra, e proferem discurso em favor das reivindicações populares.

Com o apoio do prefeito Dorais, acentua-se o engajamento do distrito no litígio. Dorais se dá conta que a oposição entre Vincent Chiara e o ativismo local se agrava em vez de se constituírem consensos ou serem lançadas iniciativas de negociações quanto ao futuro de *Bâtiment 7*. Ele decide assim encontrar os atores locais, entre os quais o CSA, afim, segundo ele, de melhor conhecer a dinâmica de forças presentes. É durante este período que os militantes do CSA percebem que o distrito até esse momento não havia feito reais esforços para chegar a um acordo de desenvolvimento global para os antigos terrenos do CN. O prefeito anuncia então na reunião do conselho do distrito, em maio de 2010, que seu objetivo é que um acordo seja concluído até 1º de setembro, e que a assinatura deste é condicional à obtenção do *Bâtiment 7* para a comunidade. Para Cayer *et al.* (2013), esta tomada de posição é reveladora: ela assinala que o distrito passa da neutralidade para uma posição favorável às reivindicações militantes, e tem por efeito, relançar as negociações entre o *Collectif 7 à nous* e o promotor imobiliário, Vincent Chiara. Habitualmente, “(...) os eleitos e os funcionários do planejamento urbano estão a serviço dos promotores. No caso em questão, graças a uma conjuntura política favorável, o CSA e o coletivo, de alguma maneira, acabaram *obligando* os políticos eleitos a se posicionarem em favor dos residentes” (CAYER *et al.*, 2013, p. 41 – tradução do autor, grifo no original).

Ainda em 2010, diversas manifestações ocorrem para exercer pressão sobre os políticos eleitos, e para tornar conhecidos o movimento social em torno do *Bâtiment 7* e suas reivindicações. Em agosto o CSA organiza uma seção de cinema, projetada na parede do edifício; em setembro, é organizado uma feira de objetos usados a preço livre, com a doação de roupas e alimentos. O proprietário do Grupo Mach pede oficialmente a polícia o impedimento do CSA de organizar eventos na área do prédio. Por outro lado, os eleitos, sob iniciativa do prefeito distrital, concedem ao CSA uma

permissão de ocupação do espaço público à frente do *Bâtiment 7*, afim de atenuar os ânimos, o que não tem muito efeito, visto que o CSA não ocupa o espaço público, mas o espaço privado o Grupo Mach. Diversos cartazes e panfletos são distribuídos pelo bairro. Uma manifestação-espetáculo ocorre em 2 de novembro, às vésperas da reunião do conselho distrital, e reúne cerca de 125 pessoas, apesar do tempo frio; mais uma vez, a cessão ocorre com o fundo sonoro das manifestações de reivindicação. Uma série de outras manifestações ocorrem em meses seguintes, enquanto o prefeito se mostrava paciente, sabendo que o distrito tinha posição de vantagem na composição de forças, em vista da mudança de zoneamento requerida por Vincent Chiara (CAYER *et al.*, 2013).

Em meio ao processo burocrático e de negociações, uma nova exigência iria surgir. O arquiteto voluntário que participa do *Collectif 7 à nous*, percebe que o projeto de condomínios do promotor imobiliário Samcon estava localizado muito próximo do *Bâtiment 7*. Este erro dos funcionários e promotores imobiliários oferece ao coletivo a ocasião de demandar ao distrito, fundamentando-se sobre o fato de que o *Bâtiment 7* deveria servir de “tampão” entre a zona industrial e a zona residencial, a eliminação de 90 unidades dos condomínios (ainda que o coletivo tenha tomado o cuidado de não colocar em risco o número de unidades habitacionais [*logements sociaux*] previsto). Isto atrasaria ainda mais as negociações entre Vincent Chiara, a Samcon e o distrito Sud-Ouest, e enquanto a comunidade ficava a espera por uma definição do processo.

As novas negociações chegam à prefeitura municipal, visto que o dossiê afeta os custos das infraestruturas do conjunto do projeto. Durante esse tempo, o CSA continua a fazer pressão sobre o conselho distrital, e a organizar pequenas manifestações festivas, apoiadas pela difusão de cartazes e faixas pelo bairro. Em abril de 2011, as negociações entre o distrito e a cidade de Montreal eram basicamente sobre as infraestruturas públicas e sobre uma nova configuração dos condomínios no entorno do *Bâtiment 7*. As adaptações ao projeto requerem mudanças na infraestrutura: uma rua suplementar, lotes residenciais menores, a implantação de esgotos, conexões de água, etc. De acordo com Cayer *et. al* (2013), “(...) parece que é nesse período que Vincent Chiara se dá conta que ele não poderia evitar um acordo de cessão do *Bâtiment 7* ao *Collectif 7 à nous*” (CAYER *et al.*, 2013, p. 48 – tradução do autor). Faltava ainda, todavia, aguardar que o acordo fosse adotado pela prefeitura municipal, e, uma garantia escrita de um acordo entre Vincent Chiara e o *Collectif 7 à nous*.

O acordo de desenvolvimento global para os terrenos do CN é então reportado à reunião do conselho municipal, em 20 de junho de 2011. Antes, em 13 de junho, Benoit Dorais organiza uma seção com o conselho distrital, em que uma quinzena de militantes presentes, aplaude e apoia os esforços do distrito e do prefeito. A coalizão “(...) informal, condicional e estratégica entre os militantes do bairro e o distrito rende frutos: todas as reivindicações comunitárias e a cessão do *Bâtiment 7* serão incluídas no acordo global” (CAYER *et al.*, 2013, p. 49 –tradução do autor).

Em 20 de junho de 2011, minutos antes da reunião sobre o endosso do *Bâtiment 7* à comunidade, marcada pelo executivo municipal para às oito e meia da manhã, Vincent Chiara e o *Quartier Éphémère/Fonderie Darling*⁸² assinam um acordo de cessão do *Bâtiment 7*, o que permite ao comitê executivo dar seu aval sobre o acordo de desenvolvimento. O acordo incluía a cessão do *Bâtiment 7*, os terrenos descontaminados e mais uma soma de 800 mil dólares canadenses para dar início aos projetos e trabalhos, mas recebe em contrapartida recibos para fins fiscais na ordem de 1,2 milhões de dólares canadenses (futuramente, o acordo incluiria o repasse de propriedade ao *Collective 7 à nous* e o aumento do montante para 1 milhão de dólares canadenses, afim de que o projeto funcionasse). Há, todavia, após as negociações, a reticência do executivo municipal, que leva dois meses para, depois de assinar o acordo, encaminhar a documentação ao legislativo municipal, alegando que os custos para a cidade, pelas negociações com o distrito Sud-Ouest, eram muito elevados. Com a “queda de braço” estabelecida entre Gérald Tremblay e os eleitos do distrito Sud-Ouest (de oposição), os investimentos da prefeitura na área de entorno do projeto não são liberados para uma parte da área do *Bâtiment 7* (chamada *oil store*). A prefeitura alegava que os cálculos em relação aos custos não haviam sido

⁸² A *Fonderie Darling* é um espaço de artes visuais, fundado e liderado pela organização de artes sem fins lucrativos chamada *Quartier Éphémère*, que tem como objetivo de ação, apoiar a criação, produção e distribuição de obras de arte contemporâneas. Funcionando como uma pequena empresa, a *Fonderie Darling* desenvolve variadas ferramentas para permitir a difusão da arte em Montreal. No início dos anos 2000, o *Quartier Éphémère* salvou da demolição a *Fonderie Darling*, propriedade da cidade de Montreal. Graças a sua atividade, particularmente em citar a edificação com o patrimônio histórico, o grupo recebe do governo provincial e federal a soma de 4 milhões de dólares para financiar os projetos de reabilitação da edificação. Dados em: < <http://fonderiedarling.org/mission.html>>. Acesso em: 11/10/2017.

feitos corretamente. Este novo bloqueio político força Vincent Chiara a anunciar, em dezembro de 2011 (visto que ele ainda esperava a mudança de zoneamento), que iria arcar com os custos suplementares, para que pudesse seguir com o projeto de condomínios encomendado à Samcon.

Enquanto aguardava a tramitação no legislativo e a decisão final do executivo, o *Collectif 7 à nous* organiza um evento de lançamento oficial do projeto do *Bâtiment 7*, que ocorre em 24 de fevereiro de 2012. Com mais de 250 pessoas presentes, o objetivo era antes político: convencer os funcionários, os responsáveis pela cultura e outros atores que detêm “poder” da força do movimento. A tramitação sobre o acordo de desenvolvimento, entretanto, se torna bastante prolongada. Um grande número de escândalos de corrupção imobiliária já havia ocorrido em relação aos antigos ateliers do CN, o que fazia com que houvesse muita desconfiança por parte do poder público sobre o processo. Com isso, o *Collectif 7 à nous* adota a ideia de lançar um ultimato à prefeitura, ou se encarregaria da ocupação ilegal do *Bâtiment 7*. O ultimato assinado pela representante da *Action-Gardien* (Karine Triollet), e pela representante do *Collectif 7 à nous* (Judith Cayer), em 18 de junho, colocava que se o acordo não fosse adotado pela cidade de Montreal até setembro de 2012, “(...) os membros da *Action-Gardien* e do *Collectif 7 à nous* mobilizarão todos os meios de pressão a sua disposição para chamar a atenção pública sobre o caso dos terrenos do CN em Pointe-Saint-Charles” (CAYER *et al.*, 2013, p. 58 – tradução do autor). A ação surte efeito, e o acordo de desenvolvimento para os antigos terrenos do CN, incluindo a cessão gratuita do *Bâtiment 7* é adotada no conselho distrital em 09 de outubro de 2012, e no dia seguinte pelo comitê executivo da cidade de Montreal. O conselho municipal ratifica a proposta em 22 de outubro de 2012, após três anos e oito meses de luta. Isto não significava, porém, a permissão para o início dos trabalhos, algo que, devido a uma série de empecilhos burocráticos, levaria ainda cerca de 5 anos para se concretizar. Este é também um período de amadurecimento do projeto comunitário e coletivo. A assinatura da cessão oficial do *Bâtiment 7* à comunidade de Pointe-Saint-Charles acontece, finalmente, em 28 de abril de 2017. Na imagem abaixo, o encontro festivo de 26 de maio de 2017, para celebração da entrega das chaves e início das obras internas na edificação.

Figura 31: área do *Bâtiment 7* na ocasião da celebração pelo início dos projetos coordenados pelas organizações locais



Fonte: arquivo pessoal do autor, 2017.

De modo resumido, após cerca de quatro anos de luta, o *Collectif 7 à nous* obtém as seguintes concessões: a) o proprietário cede gratuitamente o *Bâtiment 7* e seu terreno ao coletivo; b) o proprietário adiciona 1 milhão de dólares canadenses para permitir a renovação mínima do edifício; c) o proprietário aceita descontaminar o terreno por sua conta; d) a cidade de Montreal adquire uma porção do terreno para fazer uma via pública para pedestres, e um espaço público. O projeto do *Bâtiment 7*, em andamento, inclui: a) um mercado de alimentos autogerido com foco na produção local, orgânica e alimentos que seriam desperdiçados (*Le Détour: épicerie autogéré*); b) uma escola de artes, focada no desenho, pintura, escultura e outras atividades artísticas (*École d'art de Pointe-Saint-Charles*); c) uma sala de jogos eletrônicos e lanchonete administrado por uma cooperativa de jovens adolescentes (*Press Start: coop arcade*); d) uma cervejaria artesanal e café, com serviços alimentares à preços abordáveis, espaço autogerido por cooperativa (*Les Sans-Taverne: coop et brasserie artisanale*); e) um espaço de produção destinado ao trabalho com metal, e ao aprendizado, com o desenvolvimento de cursos de artesanato, a preços módicos (*La Coulée: atelier coopératif de travail du métal*)⁸³.

⁸³ Dados disponíveis em: < <http://www.batiment7.org/a-propos/>>. Acesso em 09/01/2018.

CAPÍTULO IV. PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO EM FLORIANÓPOLIS E MONTREAL: UMA ABORDAGEM RELACIONAL SOBRE AS PRÁTICAS INSURGENTES NO CAMPECHE E EM POINTE-SAINT-CHARLES

Neste item da pesquisa, buscamos realizar algumas sínteses sobre o que até agora foi apresentado, a partir do cruzamento entre os casos de planejamento institucional em Florianópolis e Montreal, e entre os casos de planejamento insurgente no Campeche e em Pointe-Saint-Charles. Neste sentido, buscamos construir uma perspectiva relacional que aponte para semelhanças e diferenças, entre cada experiência. Assim, este capítulo foi sistematizado da seguinte forma: uma primeira parte, em que são colocados em relevo semelhanças e diferenças em relação a participação nos processos de planejamento institucional em Florianópolis e Montreal; e uma segunda parte, em que se coloca em relação, semelhanças e diferenças entre as práticas auto-organizadas de planejamento urbano no Campeche e em Pointe-Saint-Charles.

O objetivo de tal abordagem relacional, como visto na introdução desta tese, é o de compreender em que medida as experiências de planejamento no Campeche e em Pointe-Saint-Charles se constituíram em práticas espaciais insurgentes, capazes de exercer contrapoderes e influenciar as decisões tomadas no âmbito do planejamento urbano institucional nas cidades de Florianópolis e de Montreal. Considerando a hipótese de que estas práticas se constituem em exceções em relação ao planejamento urbano municipal, visto que chegaram a elaborar propostas próprias de planejamento baseadas em uma visão de conjunto sobre a dimensão do bairro/distrito (tal qual visto nos itens II e III), o fator a ser explorado (em comum) na correlação entre as experiências é, dentre outros, o fato de combinarem ações “fora” do Estado (apesar dele e contra ele), e, “dentro” o Estado (utilizando-se de canais de participação), como forma de ampliarem as margens de manobra sobre suas demandas e proposições.

Deste modo, nos itens IV.1 e IV.1.1, buscamos abordar brevemente, aspectos sobre a participação no planejamento urbano em Florianópolis e Montreal, a partir da utilização do conjunto de variáveis de análise (vistas no item I.2 e I.2.1). Já na segunda parte, nos itens IV.2. e IV.2.1, parte-se da conjunção entre os aspectos teóricos (vistos especialmente nos itens I.3 e I.3.1) e empíricos sobre os casos do Campeche e de Pointe-Saint-Charles (Partes II e III da tese), com os objetivos de colocar em relação estas

experiências, e de colaborar com a sistematização de um conjunto de variáveis para a análise de práticas de planejamento insurgente.

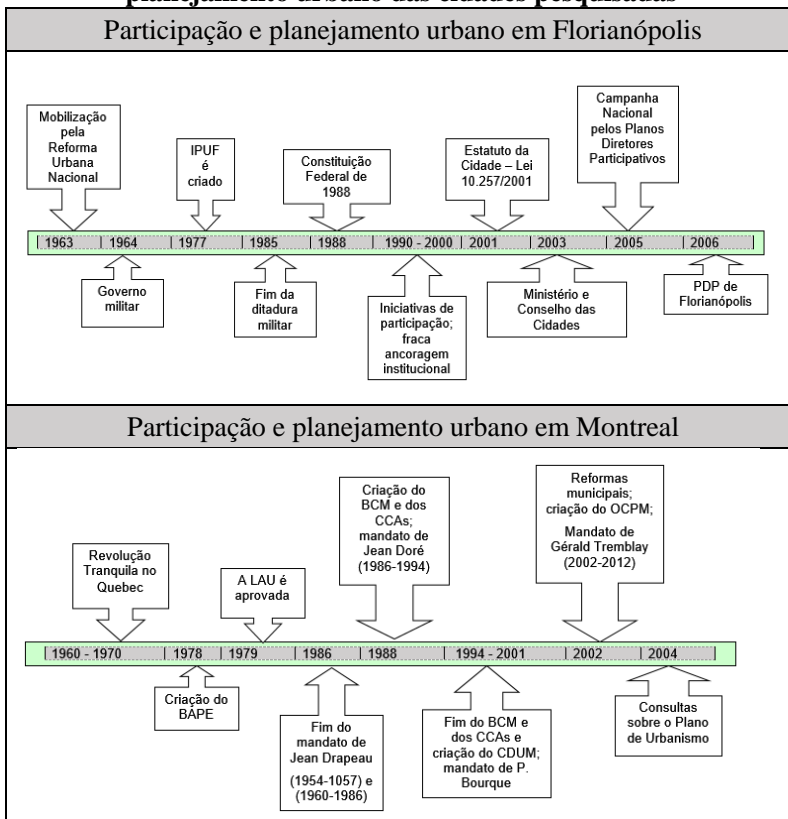
IV.1. Considerações sobre a participação no planejamento urbano em Florianópolis e Montreal

Ao ser analisado o processo de institucionalização da participação em políticas públicas de planejamento urbano em Florianópolis e Montreal observa-se que há um elemento em comum, no sentido de que há uma trajetória, a qual seguiu, em momentos nem sempre coincidentes, uma mesma mudança de perspectiva: de um planejamento regulatório para um planejamento participativo. Ainda que as diferenças sejam inúmeras, quando se propõe analisar duas trajetórias em cidades tão distantes, localizadas em territórios amplamente diferenciados sob o ponto de vista econômico, político e cultural, é possível se verificar uma tendência geral, quando se examinam as mudanças na forma de conduzir os processos de planejamento urbano; este fato se evidencia ao examinarmos os planos diretores elaborados para ambas as cidades, em diferentes tempos históricos, e os diferentes contextos políticos associados ao momento de elaboração destes planos. Nestes termos, do momento inicial do surgimento dos planos diretores em ambas as cidades, demarcado por um planejamento de cunho tecnocrático (estritamente “físico-territorial”, entre os anos 1950 e 1960), e que utiliza as concepções modernistas presentes na Carta de Atenas como referência, às mudanças que introduziriam no planejamento a ideia de um planejamento “sistêmico” e “integrado”, nos anos 1970, este planejamento urbano não altera significativamente sua essência, considerando a forte presença do Estado na aplicação do zoneamento funcional, e no qual a participação social, tanto em Florianópolis quanto em Montreal é ausente.

Contudo, ainda que estas mudanças caminhassem em uma mesma direção, faz-se necessário demarcar uma diferença crucial em relação ao processo de institucionalização da participação no planejamento urbano das referidas cidades, e que guarda correlação com as dinâmicas dos respectivos territórios em que as cidades de Florianópolis e Montreal estão inseridas. No Brasil, a conjuntura da ditadura militar entre 1964-1985, momento em que uma ampla gama de movimentos sociais de cunho político (tal como o MNRU) foram reprimidos, conduziria a um grande atraso, no que tange a questão da reforma urbana. Tal movimentação só poderia novamente emergir em um contexto de reabertura política, com a redemocratização brasileira. Após a Constituição de 1988, outro atraso (de cerca de quatorze anos), neste

sentido, seria proveniente dos setores conservadores no Congresso Nacional, que colocariam impedimentos ao avanço das pautas do MNRU, entre outras, por uma maior participação social em políticas públicas de planejamento urbano. Ao contrário, na província canadense do Quebec, a chamada Revolução Tranquila na década de 1960, que coincidiu em um período com as políticas de bem-estar social (política, por sua vez, nunca realizada plenamente no Brasil), levaria a fixação de uma cultura participativa na sociedade quebequense (voltada para a realização de consultas públicas), a qual acabaria funcionando como forma de garantir esta conquista democrática, mesmo nos anos neoliberais mais recentes. Notadamente, estas são questões que se refletiram e se refletem nas esferas locais (municipais), nas relações de poder estabelecidas entre a sociedade civil e o Estado. O quadro 02 abaixo, coloca em correlação o processo de avanços e interrupções desta trajetória em ambas as cidades, em relação aos principais momentos do contexto sócio-político e territorial em que estão inseridas:

Quadro 02: trajetória da institucionalização da participação no planejamento urbano das cidades pesquisadas



Fonte: elaboração própria.

Mas não é somente o planejamento participativo que emerge para ocupar o espaço vazio deixado pelo planejamento tecnocrático. Mesmo considerando os contextos políticos amplamente diferenciados, tendências gerais de mudanças são novamente observadas quando, entre meados dos anos 1980-1990, o enfraquecimento do planejamento regulatório vai ceder gradativamente espaço para um tipo de urbanismo neoliberal, havendo, neste sentido, uma mudança de característica elementar: o planejamento urbano agora, não se ancora mais nas premissas fortes do urbanismo modernista ou no cientificismo do planejamento sistêmico, e demonstra que seu novo campo de atuação passa a ser voltado para a satisfação do ideal de cidade

competitiva e atrativa do ponto de vista do livre fluxo de investimentos capitais. Na consecução destes negócios, exercem grande impacto sobre o espaço urbano, segmentos como a construção civil, o turismo (e o setor de entretenimento) e o setor tecnológico. O Estado, contudo, não deixou de ser fundamental para a realização deste novo parâmetro de atuação sobre as cidades. Isto se evidenciou em Florianópolis, em relação ao Plano de Desenvolvimento do Campeche (quando na época, também é lançada uma campanha de marketing que elegia Florianópolis como a Capital Turística do Mercosul), durante a década de 1990; já em Montreal, isto também se evidenciou na proposta de revitalização urbana prevista pelo *Plan d'urbanisme*, e que atingiu as bordas do canal de Lachine, e os antigos terrenos CN, entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Nestes termos, parece se confirmar nestas cidades o argumento de Brenner *et al.* (2013), e Barcellos de Souza (2015), autores que observam a neoliberalização enquanto um processo de reescalonamento do poder territorial do Estado em direção a outras escalas de poder infra e supra estatais. Nestes processos de descentralização - e isto se demonstra mais claramente em relação as municipalidades brasileiras - é comum que as estruturas municipais (incluindo o planejamento), não encontrem-se providas de capacidade estrutural para desempenharem o papel de protagonismo requerido pela agenda neoliberal. Este seria por exemplo o caso da proposta do Plano de Desenvolvimento do Campeche, segundo entrevista⁸⁴:

Nós temos uma situação em que a cidade se abre para um mercado mundial, ela passa a ser exposta a toda sorte de negócios relacionados a produção e ao turismo e outras coisas, e nisso a cidade passa por transformações internas. As administrações continuam sendo municipais, e defendendo os interesses dos poderes locais, que tem conflitos, mesmo a burguesia florianopolitana tem conflitos, com os negócios globais.

(...)

⁸⁴ Entrevista realizada em 10/04/2017, gentilmente concedida por Paulo Borges Rizzo, professor do curso de Arquitetura na Universidade Federal de Santa Catarina, e militante engajado no movimento do plano diretor comunitário do Campeche.

O que eu acho que tem em Florianópolis, e que eu acho que é o que aconteceu no Campeche, é um processo que vem lá dos anos 1990, com a abertura da economia brasileira, em que os municípios não estão preparados técnica e politicamente para pensar o desenvolvimento (...). Então, o que que aconteceu com o processo do neoliberalismo: o Brasil, desde a época do Getúlio Vargas, as políticas de desenvolvimento foram nacionais, e altamente centralizadas. Quando você chega na fase do neoliberalismo e diz, agora pode entrar capital no país, e as cidades competem entre si, os estados e as cidades, poucos lugares estavam preparados técnica e politicamente. O único lugar que estava realmente preparado, e que teve uma política inclusive agressiva, foi Curitiba. Curitiba investe no marketing, na atração de capitais. Então, é como se essa fase do capitalismo, pegasse os municípios de calças curtas. O que se viu foi a guerra fiscal. A única política que se tem é de isenção fiscal. E outra coisa, que, dizia-se: aqui agora vamos ter turismo e alta tecnologia; sim mas tem que trabalhara nisso, tem que ter políticas, e não tinha. Isso, sem fazer qualquer crítica ao neoliberalismo, mas dizendo, eles querem ser neoliberais, mas não estavam preparados pra isso. Você pega, tem uma história de quando, há estudos que mostram que, a imagem da cidade, pra fazer o marketing urbano, é muito ligada a imagem do prefeito. Barcelona fez isso, Curitiba fez isso. Quando a Renault estava pra vir para o Brasil, que o governador juntou deputados, gente da FIESC, e foram pra Paris conversar com a Renault, o Jaime Lerner pegou a pastinha dele, foi sozinho lá e levou a Renault pra São José dos Pinhais. E por que? Porque ele é o Jaime Lerner. Um cara reconhecido internacionalmente, tanto é que ele é consultor da ONU, como aquele cara que fez a cidade que deu certo. Então, a ideia do desenvolvimento local, no contexto de uma internacionalização maior da economia, faz com que o local fique suscetível aos altos e baixos do mercado, que tem que ser competitivo, todas aquelas exigências do modelo, em que ele tenta se moldar para uma demanda externa. E até isso, eles não são capazes, eles não têm políticas para fazer.

(...)

Acredito que é necessário ter um projeto de cidade, e esse projeto é um embate. Não tem importância o plano depois ter contradições. As contradições vão ser resultado das correlações de forças. Mas você quer uma expressão do autoritarismo, como fizeram lá nos anos 1990, eles viram e dizem assim: Florianópolis é a capital turística do Mercosul. No que que você se identifica com isso? E, é um local onde as pessoas têm um apego muito grande por ela, qualquer lugar que você vá pra fora, as pessoas dizem ‘ah, você mora em Florianópolis, que legal, né’, tem-se uma ideia de isso aqui ser um paraíso. E precisa, implementar políticas reais, de fazer ocupar as áreas que são propícias para ocupar, e não as outras.

Se os representantes políticos do poder executivo municipal devem, na perspectiva do planejamento estratégico, desempenhar um papel de maior protagonismo na tarefa de tornar as cidades mais competitivas, em um cenário de acirramento mundial da concorrência, tal perspectiva não seria possibilitada em cidades como Florianópolis. Como se evidenciou nos processos do Plano Diretor do Campeche, e do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, a cidade não consegue, ou tem amplas dificuldades para estabelecer um projeto político em relação ao seu futuro, que possa emergir do debate social e que seja capaz de congregiar visões de cidade diferenciadas. Ao contrário, a prefeitura municipal quase sempre pareceu preferir sabotar a participação dos ativismos e movimentos sociais, e isto se deve em grande parte ao receio de que uma maior abertura política viesse a transformar relações de poder historicamente construídas na cidade. No caso do PDP de Florianópolis, quando a participação conduziu ao empoderamento social no momento da instalação dos núcleos distritais entre 2006 e 2008, caminhos diferenciados acabaram sendo tomados pela administração pública, para se deslegitimar esta participação, e manter as velhas formas de fazer as políticas. O insucesso da participação é tanto mais verdadeiro, quanto mais ela não é compreendida pelos políticos e empresários como meio de melhorar a qualidade das decisões ligadas às políticas públicas.

Contudo, contraditoriamente, é neste momento de fortalecimento da perspectiva neoliberal em múltiplas escalas, que são abertos os primeiros canais de participação entre a sociedade civil e o Estado, em relação ao planejamento urbano nas cidades, e como temos visto, em Florianópolis e

Montreal. Algumas importantes diferenças devem ser marcadas, neste sentido. A primeira delas, é que a participação no planejamento urbano em Florianópolis, aparece, em primeiro lugar, como uma exigência, como reivindicação frente ao processo acelerado de urbanização, e contra os poderes associados a planos autoritários de intervenção sobre os territórios, em distintos momentos, pelo menos desde o final dos anos 1980. Acentue-se aqui, ainda mais duas diferenças: a) em relação à Montreal, a LAU havia institucionalizado as consultas públicas desde 1979, enquanto lei provincial de abrangência sobre as municipalidades; e b) a gestão de Jean Doré (1986-1994), havia criado o BCM – *Bureau de consultations publiques de Montréal* em 1988, e realizado um plano diretor, aprovado em 1992, que contou com a colaboração dos segmentos sociais, a partir de procedimentos de consultas públicas. Em contraste, embora o Brasil vivesse o momento da redemocratização nacional na segunda metade dos anos 1980, os esforços da mobilização nacional pela reforma urbana pela democratização das práticas de planejamento urbano, tardariam a chegar aos municípios, sendo somente após o Estatuto das Cidades de 2001, e a Campanha Nacional pela Elaboração de Planos Diretores Participativos, lançada em 2005 pelo Ministério das Cidades, que ocorre, pela primeira vez nas cidades brasileiras, a elaboração e a revisão de planos diretores municipais, que devem ser ratificados pela sociedade civil a partir de audiências públicas. Neste sentido, ainda que o processo de elaboração do Plano Diretor de 1997 tenha incorporado demandas populares que foram alvo de discussão na esfera pública florianopolitana (WOLFF, 2015), seria somente em 2006, que Florianópolis dá início a uma experiência institucional de planejamento participativo.

Uma outra diferença importante a ser mencionada em relação a participação no planejamento urbano nas cidades pesquisadas, é a posição de oposição bem demarcada por parte do IPUF, quando uma importante parcela do ativismo ligado ao plano diretor demonstrou ter divergência com certas propostas do órgão municipal de planejamento urbano. Em pelo menos duas ocasiões, o IPUF manifestou-se publicamente contra a participação popular, chegando em diferentes ocasiões a desqualificar a participação, como a exemplo do parecer técnico 241/98, em resposta ao Dossiê Campeche; novamente, isto se repetiria pelo pronunciamento contrário ao Núcleo Gestor municipal e em favor da celeridade do processo do PDP, no comunicado enviado à imprensa pelo órgão, em 07 de abril de 2010 (conforme vistos no Capítulo II da tese). Ao contrário, em Montreal, ainda que também a participação seja uma exigência social (a exemplo da intensa atividade social

em bairros como Pointe-Saint-Charles), há uma diferença notável, quando se põe em questão a confiança social em relação ao quadro institucional ligado ao planejamento urbano, e em relação à condução dos processos de participação. Nestes termos, se a confiança é um atributo que demanda conquistar a opinião pública, o desenho institucional da participação no planejamento urbano da cidade de Montreal parece-nos que inspira muito mais essa confiança requerida, por parte dos diferentes atores que participam de processos de planejamento, conforme se verificou pelas entrevistas.

Assim, a entrevista⁸⁵ com o Secretário Geral do *Office de Consultation Publique de Montréal* revela que os políticos, e mesmo os empresários, ao longo dos anos, desde a criação do órgão, perderam muito do receio que havia em relação a participação. Estes atores, mais do que em outros tempos, passaram a compreender as consultas públicas como parte intrínseca dos distintos momentos do planejamento, em intervenções urbanísticas de grande porte (e em algumas ocasiões, em revisões no plano de urbanismo), o que significa, ao final, uma maior satisfação para os diferentes atores envolvidos com o processo de participação. Este quesito, ligado à “confiança” nas instituições públicas, por sua vez, guarda correlação com as conjunturas políticas e suas mudanças no tempo, que inferem na escala local.

Notadamente, tanto em Florianópolis quanto em Montreal, o fator conjuntural, no que diz respeito às diferenças entre as orientações políticas dos partidos que assumem o poder municipal em determinados mandatos, é um elemento que fez grande diferença, em relação à maior ou menor capacidade de obtenção de respostas às demandas populares, previamente debatidas em espaços públicos. Este é um fator elementar no que diz respeito às “condições territoriais” da participação. Nestes termos, se se considera também a “esfera” do planejamento urbano municipal com um agente político, as correlações de forças nem sempre favoráveis aos segmentos populares, no que tange a elaboração de planos e projetos urbanos, motivam as primeiras práticas locais insurgentes, diretamente ligadas ao planejamento urbano em Florianópolis e em Montreal. Tanto em relação ao Campeche, como em relação a Pointe-Saint-Charles, tais práticas vão combinar formas de luta “apesar”, “contra” e “com” o Estado, corroborando, em muitos aspectos, com as perspectivas de planejamento urbano insurgente de Souza (2017), e de Mirafteb (2009; 2016), entre outros autores. As diferentes conjunturas políticas inscritas nos territórios, através dos anos, incidem em

⁸⁵ Entrevista realizada em 10/07/2017 com Luc Doray, secretário geral do *Office de Consultation Publique de Montreal*. Na íntegra, no Anexo A.

combinações diversificadas de táticas de lutas, em relação ao Estado. Neste sentido, ressalta-se uma diferença em relação aos conflitos no planejamento urbano em Florianópolis e Montreal: no primeiro caso, o contra-poder é exercido em relação a prefeitura municipal, sobretudo na agência do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis; no segundo caso, o contra-poder é direcionado mais a agência do mercado, promotores e proprietários privados. Tal dessemelhança ressalta, mais uma vez, o problema da falta de confiança nas instituições e nas políticas públicas, e que, certamente, não é um problema específico de Florianópolis, sendo bastante generalizado, em todo o Brasil.

A seguir, apresenta-se um quadro em que se organiza, de modo esquemático, os principais agentes ligados ao planejamento urbano institucional e ao planejamento insurgente, nas cidades de Florianópolis e Montreal. Em relação ao planejamento insurgente, considerando que estas práticas envolvem organizações populares diversas, deu-se preferência por citar apenas aqueles movimentos que podem ser considerados “catalizadores” de forças, os quais em distintos momentos, concentraram ações de resistência em relação ao poder municipal e/ou relativo ao mercado, e os quais elaboraram propostas inovativas em relação ao planejamento municipal. Ressalta-se, contudo, mais uma vez, que não são estes os únicos, de modo que uma compreensão mais abrangente sobre essa pluralidade pode ser verificada nas Partes II e III desta tese.

Quadro 03: Planejamento institucional e práticas insurgentes em Florianópolis e Montreal

		Florianópolis	Montreal
Planejamento e participação institucional	Órgão/instância responsável pelo planejamento municipal		<i>Division d'urbanisme</i> – elabora o plano de urbanismo
	Órgão responsável pela condução das audiências públicas	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF)	<i>Office de Consultation Publique de Montréal (OCPM)</i> – responsável pelas consultas públicas (Podem também ser realizadas pelo Distrito ou Prefeitura)
Planejamento Insurgente	Principais organizações populares envolvidas	<u>Campeche:</u> Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV) Associação de Moradores do Campeche (AMOCAM)	<u>Pointe-Saint-Charles :</u> <i>Table de Concertation Action-Gardien</i> <i>Clinique Communautaire de Pointe-Saint-Charles</i> <i>Collective 7 à nous</i>

Fonte: elaboração própria.

Em relação aos primeiros anos da década de 2000, pode ser novamente feito um paralelo entre as duas cidades. Isto é possível pela constituição de um momento diferenciado em relação aos momentos anteriores, e que poderia ser chamado de “consolidação” da participação em relação ao planejamento urbano institucional. Enquanto Florianópolis vai passar a realizar o Plano Diretor Participativo da cidade, em 2006 (por conta do Estatuto das Cidades, de 2001, e da Campanha Nacional promovida pelo Ministério das Cidades, em 2005), em Montreal, a participação em planejamento urbano, que havia sido, de certo modo, interrompida no mandato de Pierre Bourque (1994-2001), é retomada, para se tornar mais rigorosa e mais abrangente, com a criação do *Office de Consultation Publique*, em 2002. Tendo em vista as muitas críticas que vinham sendo feitas à extinção do BCM, e à criação da CDUM - *Commission de développement urbain de Montréal* (formada por membros partidários, e em que podiam ser aprovados até quatorze projetos por votação), P. Bourque instala uma comissão de consulta sobre a política de consultas em Montreal, e encarrega, no ano 2000, Gérald Tremblay para a elaboração de um relatório. O relatório elaborado recomendava a criação de um escritório de consultas públicas, mas é engavetado na gestão de Bourque (1994-2001). Tremblay se torna, nas próximas eleições o prefeito de Montreal (entre 2002-2012), e cria (por obrigação de uma lei provincial de 2000, a *Charte de la Ville de Montréal*), o OCPM, que, após ser estruturado em 2002, passa a realizar consultas para a atualização do plano de urbanismo da cidade (resultando na entrega da primeira versão do plano de urbanismo atual, entregue em 2004). Uma série de consultas públicas são realizadas em relação a projetos de intervenção urbana de grande envergadura, e em processos ligados ao plano de urbanismo, caracterizando uma participação muito mais abrangente e transparente do que o procedimento previsto pela LAU (que prevê apenas uma audiência pública de informação e consulta, e sem a presença de comissários politicamente neutros).

Em Florianópolis, por sua vez, há também um processo de avanços e rupturas, em relação à consolidação de práticas participativas no planejamento urbano. A cidade havia tido uma breve experiência de Orçamento Participativo, durante a gestão de Sérgio Grandó pela Frente Popular (1993-1996), mas a mudança na conjuntura política municipal, com a eleição de Ângela Amim pelo PP (1997-2004), iria trazer impedimentos para que esta experiência promissora na capital catarinense fosse levada

adiante. A Agenda 21 (entre 1997-2000), seria outra experiência de participação institucional, mas, conforme entrevista realizada com um integrante do movimento comunitário no Campeche, não passou de “pseudoparticipação”, visto que as pessoas iam às reuniões e participavam, mas ao final, quando a proposta era elaborada, ela não condizia com as proposições populares, ainda que o documento reunisse uma grande quantidade de assinaturas dos presentes (observe-se em tal conjuntura, o tipo de “participação” preconizada, do tipo condizente à uma urbanização neoliberal). Segundo a entrevista com Paulo Rizzo:

A comunidade já tinha uma experiência com a Agenda 21, que veio lá da Eco 92, no Rio de Janeiro, então todas as cidades tiveram que fazer a sua agenda. E Florianópolis fez. E o processo participativo da Agenda 21, foi um processo manipulado. A prefeitura enchia as reuniões com técnicos, liberava técnicos para ir para as reuniões, e o que a população apresentava ignorava. Então eles já tinham, já eram vacinados com relação a manipulação dos processos participativos. O plano diretor ele é anterior ao Estatuto da Cidade, e a comunidade já criticava essa ideia do IPUF de que, a participação popular era referendar as ideias deles. E se fosse contra, se questionasse, eles chegaram a escrever nesse parecer, que o papel da comunidade não é criticar, mas fazer sugestões. E, bom, e quando o Estatuto da Cidade traz a participação, passa-se a exigir a elaboração do plano diretor de cada município. O que estava acontecendo em Florianópolis, é que você tinha um plano diretor do distrito sede, e depois, o interior da Ilha, era o chamado plano dos Balneários. Não tinha um plano diretor. Na Agenda 21, qual foi o drama? A gente ia nas reuniões da Agenda 21 e assinava lista de presença, aí saía um documento, muito ruim com as assinaturas de todo mundo. Então todo mundo estava referendando, ratificando, uma palhaçada, uma enrolação.

(...)

E veio o processo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, que está na justiça, (...), a comunidade do Campeche teve uma participação importante, ficou

anos, chegou no final, impuseram um plano e aí foi pra justiça, é uma novela que Florianópolis, não consegue ter um plano, por que a participação é vista, é tratada como um referendo. Isso é mantido até hoje. Então eu penso que o Estatuto da Cidade, ele contribuiu pra ter uma experiência maior de participação de articulação das comunidades, e o que tem de participação em Florianópolis, eu atribuo a iniciativa popular, muito mais do que aos órgãos. Não foram os órgãos que tomaram a iniciativa, que pensaram em metodologia, que estruturaram uma forma de participação, foi, realmente, a população e esses movimentos que foram conquistando.

Outras grandes rupturas em relação a participação institucional seriam evidenciadas durante o processo do PDP, em pelo menos dois momentos: em 2010, quando da contratação da *Fundación Cepa* para a realização do plano diretor; e novamente, em um momento marcante, em 2013, quando o núcleo gestor é desfeito, pelo superintendente do IPUF, logo após o processo “participativo” ter sido retomado pelo órgão de planejamento municipal. Tais bloqueios à participação, somente confirmam as críticas de Miraftab (2009) e Purcell (2009) no sentido de que a participação institucional pouco tem feito para transformação das relações de poder nas cidades. Os “espaços convidados”, sob as regras do Estado, dificilmente serão desenhados para essa transformação, na medida em que, de acordo com Maricato (2014), em arenas participativas oficiais dos planos diretores, temas como a propriedade privada, o acesso à terra e à moradia, permaneceram intocados, ficando à margem das discussões oficiais nestes espaços, limitando o potencial de transformação das relações de poder pela via institucional, em conjunturas políticas neoliberais.

Entre as semelhanças e diferenças ressaltadas no que diz respeito ao planejamento urbano em ambas as cidades, talvez o abismo maior encontre-se no quesito “desenho institucional”. Enquanto em Florianópolis a participação no planejamento urbano da cidade sempre apareceu antes como uma reivindicação da sociedade civil do que como política pública (visto a constante necessidade de serem movidos inúmeros processos no Ministério Público para que se faça cumprir as exigências mínimas da Legislação Federal), em Montreal, ainda que a participação também seja uma exigência social, ela parece ser concebida muito mais fortemente enquanto uma política municipal; esta por sua vez, é integrada a uma cultura participativa enraizada no território provincial, no que condiz à construção de políticas públicas de

planejamento urbano. Aqui, talvez aqui se encontre o grande ponto de discordância: Montreal passou, sobretudo nos últimos vinte anos, a conceber a participação social no planejamento urbano enquanto política municipal; enquanto que Florianópolis, parece ainda não ter uma política de desenvolvimento municipal, a qual considere, a necessidade de integração da sociedade civil na elaboração de políticas públicas de planejamento urbano, a partir da participação, e em condições de integração à Política Urbana nacional.

No item a seguir aborda-se, a partir da teoria da democracia deliberativa, correlações entre vontade política, desenho institucional e tradição participativa, em relação ao planejamento urbano nas cidades de Florianópolis e Montreal. O objetivo desta parte da tese é aprofundar o conhecimento sobre as diferenças e semelhanças na participação em planejamento urbano nas duas referidas cidades, assim como, pretende-se destacar o aspecto das dinâmicas territoriais e territorialidades, como elementos importantes destas análises (sobretudo, se se considera o seu forte teor conflitivo), e considerando-se que muitas das pesquisas atuais sobre participação carecem de análises mais detalhadas sobre o espaço e as relações de poder que sobre ele são projetadas.

IV.1.1. As condições da participação e os desenhos institucionais em questão

Como visto na Parte I desta tese, nas últimas décadas, a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, se tornou uma exigência em diversos territórios e em suas municipalidades, como no Brasil e no Quebec. Em relação ao campo do planejamento urbano, a participação se tornou imperativa, não sendo mais possível pensar a elaboração destas políticas públicas, sem que se cogite algum tipo de mecanismo participativo associado a estes processos. A participação se constitui, em um meio para a institucionalização de demandas da sociedade civil (previamente debatidas em espaços públicos) no sistema político, e para ampliar o controle social sobre as decisões tomadas nas esferas formais do sistema representativo. Há, contudo, neste novo contexto, sempre um grande desafio presente, o de fazê-la “funcionar” tal qual estes objetivos, quando se considera a participação social enquanto parte integrante de um sistema representativo elitista e excludente, desde sua concepção e origem.

Este desafio é ainda maior, quando se considera o quão limitado pode ser o alcance transformador da participação, em relação ao processo de

acumulação do capital na cidade, sobretudo em conjunturas políticas neoliberais. Neste contexto, há sempre o risco de que haja apropriação da participação institucional por associações conservadoras e entidades empresariais ligadas ao capital construtivo da cidade, e/ou por setores políticos que a utilizam de forma demagógica, levando à dissimulação do caráter conflitivo das lutas urbanas. Ainda, há que ser considerado que, na criação de espaços institucionais participativos - em que o jogo político se dá sob regras criadas e conduzidas pelo Estado - as chances de cooptação e de instrumentalização dos ativismos e movimentos sociais aumentam consideravelmente; mas isto, apenas se estes movimentos não estiverem atentos a este ponto. Para Souza (2017), os canais participativos abertos pelo Estado devem ser utilizados de modo tático, e com a devida cautela, para que os ativismos e movimentos sociais não corram o risco de perder o horizonte de suas metas e objetivos. Assim, é necessário fazer-se uma pausa para diferenciar a participação enquanto “discurso” ou mera formalidade, de processos amplos e plurais, nos quais as decisões são tomadas no seio de uma sociedade civil autônoma, capaz de determinar suas próprias leis, ou no mínimo, em diálogo que conforme partilha de poder com o Estado.

Sobre este aspecto, que envolve ação direta e luta institucional, ou ações contra o Estado, apesar do Estado e com o Estado, nas práticas de planejamento insurgente, a entrevista⁸⁶ com Elaine Tavares corrobora a perspectiva de um planejamento insurgente no Campeche. Quando se perguntou se era possível considerar os mecanismos participativos do plano diretor, as audiências públicas e o núcleo gestor, importantes em termos de respostas às demandas populares, a resposta foi a seguinte:

Não, não considero. Essas audiências públicas são tudo farsa. Isso aí nunca dá em nada, é só farsa. É farsa que a gente participa por que a gente tem que ir lá gritar. É como eu te falei, nós só podemos resistir. Agora, a organização nossa não; por exemplo, no núcleo gestor; no núcleo gestor foi tentado nos impor uma lógica, nós desconstruímos, nós construímos a lógica, as comunidades construíram a lógica. Construímos as regiões, era pra ser de um jeito ‘x’ e nós propomos de um jeito ‘y’. E mesmo tendo levado anos para construir aquilo ali, a gente sabia que não ia ganhar, mas mesmo

⁸⁶ Entrevista realizada em 23/04/2018 gentilmente concedida por Elaine Tavares, jornalista, moradora do Campeche e militante, sendo uma das responsáveis pela programação e apresentação da Rádio Comunitária do Campeche.

assim, construiu. Tanto é que não ganhamos, perdemos. Mas, são momentos que nos fortalecem, porque, alguma coisa a gente tem que levar. São nossas pequenas vitórias. Então o núcleo gestor, tanto é que quando a prefeitura disse, agora se desfazem os núcleos regionais e o núcleo gestor, o pessoal disse 'não'. Mantiveram-se muitos deles, como o nosso, resistiram no núcleo gestor municipal, mesmo sem sala, sem nada, não importa, se reúne na rua. Não parou, e não parou até agora. (...) Mas os mecanismos de participação, institucionais, é farsa, todo mundo ali tem noção disso. Tanto é que é isso, não interessa mais pra institucionalidade, termina, e nós dizemos 'não', interessa pra nós, nós não queremos esse plano, nós não fizemos essas seiscentas ementas. Tem que refazer as audiências públicas. A gente sabe que as audiências públicas são uma farsa. Mas a gente não pode deixar que as audiências públicas não aconteçam, está no Estatuto da Cidade, o Estatuto da Cidade quem construiu fomos nós. O processo é sempre esse. Os mecanismos institucionais não funcionam, mas nós estamos sempre ali, pressionando.

(...)

Não tem mecanismo de participação no capitalismo, não tem. Tudo que a gente constrói no capitalismo, é na base da luta e do enfrentamento. Podem criar quinhentos mecanismos participativos, e nós vamos participar de tudo, por que nós queremos mudança, mas sem ingenuidade.

No planejamento urbano municipal brasileiro, tal qual demonstra Avritzer (2008), o desenho institucional da ratificação pública (no qual a população é chamada para referendar, ou não, processos de planejamento tecnicamente elaborados), foi adotado a partir da aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001. Neste sentido, o Ministério das Cidades recomenda a organização de um Núcleo Gestor para acompanhamento do processo participativo, sendo obrigatória a realização de audiências públicas. Estas conquistas são resultantes da atuação dos movimentos reunidos no MNRU, que também foram responsáveis, em grande medida, pela inserção de mecanismos institucionais progressistas, como o IPTU progressivo no

tempo, o zoneamento de prioridades e os instrumentos de regularização fundiária, que devem ser contemplados pelos planos diretores municipais. Contudo, novamente, a questão da conjuntura política local é um fator essencial a ser considerado, pois, não há garantias de que os governos municipais, ou os processos participativos por eles conduzidos, irão incorporar tais ferramentas ou mecanismos progressistas, que correspondem à perspectiva de um planejamento politizado.

Não obstante a importância destas conquistas institucionais, elas apresentam um potencial limitado, do ponto de vista de uma proposta de planejamento radical. No modelo vigente, a participação, quando ocorre, é sempre sobre um projeto ou plano pré-concebido, nos quais a população é permitida fazer apenas alguns pequenos ajustes. Ainda que haja sempre a possibilidade de serem acionadas instâncias judiciais, que obriguem as municipalidades a realizarem os processos participativos conforme prevê o Estatuto das Cidades, não há poder decisional ancorado na esfera da sociedade civil, cabendo ao executivo e ao legislativo municipal a atribuição decisória. Os núcleos gestores são consultivos, não exercendo atribuição deliberativa. Não seriam desenhos institucionais mais próximos da “partilha de poder” (associada aos Conselhos de Políticas), ou “de baixo para cima” (como ao exemplo dos Orçamentos Participativos), formas mais adequadas de se construir Planos Diretores, e outros tipos de projetos urbanos para a cidade? É possível serem pensados formatos alternativos, em que a ideia de transformação social caminhe junto com a ideia de um projeto de cidade? Em relação ao processo do PDP de Florianópolis, o ativismo do Campeche desempenhou um papel crucial na proposição do desenho institucional que iria alterar a correlação de forças neste processo, com a eleição de treze representantes distritais para a composição do Núcleo Gestor do PDP. Conforme a entrevista⁸⁷ com Ataíde Silva:

Nessa luta toda, veio o Estatuto da Cidade, e a possibilidade de fazer um plano pra cidade toda, na qual nós nos engajamos, e nessa luta toda pra que o plano ficasse participativo, durante onze anos, nós elaboramos, com encontros toda segunda-feira, o plano diretor com a participação da sociedade. (...) Aí nesse processo, uma vitória importante do bairro, foi quando

⁸⁷ Duas entrevistas foram realizadas com Ataíde Silva (em 15/04/2017 e em 21/03/2018), ativista comunitário no Campeche, ambientalista, e representante distrital do Campeche no processo de elaboração do PDP de Florianópolis.

se elegeu os treze distritos. O grupo gestor tinha uma formação de 26 membros, e nós percebemos que tinham vários agentes, os representantes de classe, os CAU, os CREA ‘da vida’, que eram duvidosos, que não tinham realmente uma representatividade da sociedade civil, e sim de classe. Quando a gente somou, IAB, SINDUSCON, e outros, a gente sabia que eles tinham um peso muito forte, que a gente ia perder, e aí o que é que aconteceu? Foi criado treze distritos, os núcleos distritais, que foram eleitos num processo feito pelo poder público, que lança um processo de eleição dos representantes, no qual eu fui eleito o representante do Campeche. Aí foi colocado, nos 26 representantes, os 13 representantes distritais, que somou 39. Depois ficou 40 porque o IAB entrou.

(...)

Daí vem aquele processo que o Dário em 2010, dá um golpe no Núcleo Gestor, e a gente sabia que em essa discussão toda, a CEPA, uma empresa argentina, elaborava um plano diretor em paralelo, o qual no final tentou aprovar, que ia na contramão das coisas. Para teres uma ideia, ela chegou a fazer zoneamento em cima da Costeira do Pirajubaé, em uma Unidade de Conservação Federal, um plano diretor que foi feito através do Google (...). Eu falei pra eles, vocês fizeram o projeto de vocês, provavelmente, sem ir a campo, pois viram uma planície verde, e edificaram em cima de uma planície de mangue, esquecendo que lá é uma área federal, intocável, que tem uma unidade de conservação, chamada Resex do Pirajubaé.

Em relação a participação institucional, vale mencionar que, de acordo com a perspectiva de um planejamento autonomista, tal qual abordada em Souza (2006; 2006a; 2017), mesmo os procedimentos de consulta e de informação são considerados como “pseudoparticipação”. Isto, tendo em vista que estes mecanismos não são capazes de agir para a transformação do *status quo* instituído (enquanto a soma da democracia representativa com o sistema capitalista), podendo, apenas de modo limitado, promover algumas pequenas reformas, mas sem que se altere em essência esses sistemas. De outro modo, a “delegação de poder” e as “parcerias” são consideradas por

Souza, como formas de participação consistentes, dentre as perspectivas organizadas e conduzidas pelo Estado.

Para Souza (2017), seria antes a “autogestão” e o “autoplanejamento” - enquanto formas de organização protagonizadas pelos movimentos e ativismos sociais - a maneira pela qual se fazem as atividades que condizem a um planejamento insurgente, capaz de produzir transformações, a partir de pequenas fissuras no sistema político e econômico. Não obstante, o autor defende que os mecanismos de participação institucionais vigentes no planejamento urbano promovido pelo Estado (consulta e informação), podem ser utilizados de forma estratégica ou tática pelos ativismos e movimentos urbanos (junto a todo um conjunto de atores sociais), e servindo-lhes no sentido de aumentarem suas chances de obtenção de demandas, por maior justiça social e qualidade de vida. Neste sentido, em correspondência com os objetivos desta tese, faz-se pertinente ampliar o debate sobre as condições institucionais da participação em políticas públicas de planejamento urbano.

Para se ter uma participação institucional de qualidade, ela deve ser embasada em processos que efetivamente sejam capazes de incorporar as opiniões e vontades públicas ao sistema político. Segundo a teoria da democracia deliberativa (cujo principal expoente é Jürgen Habermas), trabalhada por autores como Lüchmann (2003), Avritzer (2008) e Marques (2010), o sucesso das experiências participativas depende de uma conjuntura que expresse vontade política, e este é um dos pontos-chave, mas não o único; tal sucesso, depende ainda que haja vigorosa vida associativa, que problematize, tematize e tensione o sistema político sobre as questões urbanas comuns e de interesse coletivo (condição que se torna ainda mais relevante na ocasião de planos diretores, que diferentemente dos orçamentos participativos, por exemplo, possuem baixa capacidade de mobilizar a população, visto que os temas são amplos e que dificilmente as demandas sociais mais urgentes podem ser atendidas por estes planos de médio a longo prazo). Este sucesso também depende da delimitação de um desenho institucional aberto às opiniões e vontades públicas, ancorado em instituições neutras politicamente, e capazes de estabelecer relações de confiança com a população (e isto inclui o engajamento dos técnicos em planejamento urbano na condução dos processos participativos). Conforme Lüchmann (2003), a qualidade da participação sobre os processos decisoriais irá depender da combinação entre estas três condições variáveis, sobre as quais, estabelecemos abaixo algumas questões, considerando o que até aqui foi apresentado, sobre a participação em políticas públicas de planejamento urbano:

- **Vontade política:** no sentido de promover a abertura de canais de diálogo entre a sociedade civil e o Estado (desenho institucional); e no sentido de considerar de modo efetivo a opinião e a vontade populares nos processos de planejamento urbano. *Qual a conjuntura política predominante? Ela favorece ao diálogo e à negociação?*
- **Tradição associativa:** presença ou não-presença de uma trajetória de organização e atuação social, com temáticas associadas a gestão e ao planejamento do espaço urbano. *Qual é o grau de organização e de coesão social em relação a processos associados ao fenômeno da urbanização? As pautas debatidas pelo associativismo civil exercem influência sobre os governos e planos urbanos?*
- **Desenho institucional:** maior ou menor incorporação de demandas sociais no sistema político, que tenham sido discutidas previamente em audiências públicas. *O desenho institucional permite a informação qualificada, promove motivação, e utiliza canais de input apropriados ao acolhimento das demandas públicas? Qual o grau de confiança depositado no processo? Os técnicos são neutros, e aderem à participação?*

Quando um destes elementos deixa de ser contemplado, a participação no planejamento encontra limites. Ao contrário, a combinação entre estes elementos possibilita uma participação de caráter virtuoso. Acrescente-se ainda, a variável “territorialidade”, considerando-se que Florianópolis e Montreal contam com importante grau de tradição associativa ligada a questões urbanas, que ocorrem não apenas “no” espaço urbano, mas cujo conteúdo dos debates é “sobre” o espaço urbano. As experiências de planejamento urbano participativo, tais quais as aqui analisadas, possuem um alto teor conflitivo, e quanto mais isso se torna evidente, mais a territorialidade se apresenta enquanto variável imprescindível à análise de políticas públicas de planejamento urbano. Neste sentido, *a priori*, ela indica que tais experiências se ancoram em correlações de forças, no que diz respeito ao poder de influenciar uma determinada área, no que corresponde

a sua espacialidade; *a posteriori*, ela serve como variável explicativa, para melhor compreendermos como, por um lado, a produção do espaço urbano é delimitada em certa medida pela sobreposição de territorialidades, e como, por outro lado, o espaço funciona como elemento mediador das relações de poder. Logo:

- **Territorialidade:** disputas e conflitos que envolvem múltiplos poderes, e tentativas de influenciar uma área delimitada por estas relações de poder; tensões sobre uma dada concepção espacial, projeto ou plano urbano. *De que modo estão sobrepostas as territorialidades envolvidas no processo de planejamento? Elas são utilizadas para a melhoria das condições do espaço urbano?*

A partir destas considerações, apresenta-se a seguir, um quadro de análise das condições da participação no planejamento urbano de Florianópolis e de Montreal. Como já mencionado, a seleção destas variáveis pautou-se no estudo de autores como Lüchmann (2003) e Avritzer (2008). Em relação à variável “desenho institucional”, foi acrescentado uma subdivisão, a partir de Marques (2010), tal qual, também abordado na Parte I desta tese. A respeito deste conjunto de variáveis, os graus de intensidade foram definidos a partir dos dados coletados, e da própria observação (aferição) do autor (o que incide em certo grau de interpretação subjetiva). Ainda, os critérios de intensidade (“forte”, “médio”, fraco”), baseiam-se nas correlações feitas entre as cidades de Florianópolis e Montreal, sendo relativas às experiências participativas de planejamento urbano até aqui mencionadas.

Quadro 04: Planejamento Institucional e participação em Florianópolis

Conjunto de variáveis	Grau de intensidade	Descrição detalhada dos indicadores
Vontade Política	Fraca	Limitada mais especificamente ao período 2006-2008, em virtude de obrigações pela Lei 10.257/2001, e, em seguida “forçada”, estando em diversos momentos sob <i>judice</i> , em processos encaminhados ao Ministério Público.
Desenho Institucional	Médio	<u>Habilidades</u> : precariedade de informações e metodologias claras, sobre como deve ocorrer o processo participativo. Alguns avanços em anos recentes, em termos de disponibilidade de informações via internet.
		<u>Motivação</u> : inicialmente (2006-2008), com a instalação dos núcleos distritais, houve alta motivação apesar das reticências (desconfiança em relação ao IPUF); com a transferência para a <i>Fundación Cepa</i> , o grau de confiança no processo cai drasticamente, e prossegue baixo até 2014. Recentemente (em novas audiências conduzidas a partir de 2016), em função da renovação do quadro técnico do IPUF, em parte, aumentou-se sensivelmente a confiança em relação ao processo de participação.
		<u>Oportunidades</u> : descontinuidade de processos institucionais e inexistência de órgãos permanentes especializados em participação; ausência de relatórios de recomendação.
Tradição Associativa	Forte	Organizações populares de pressão por mais participação em confluência com o processo de redemocratização nacional; diversificados espaços/fóruns de debates anteriores e posteriores ao Estatuto da Cidade, independentemente do Estado, e quando oportuno, “com” o Estado.
Territorialidade	Forte	Sobretudo em relação ao Campeche (PACUCA) e a outras regiões do sul da Ilha; também forte em outras localidades, como a Lagoa da Conceição, os Ingleses, Coqueiros e Santo Antônio de Lisboa; (vide SAMPAIO, 2015).

Fonte: elaboração própria.

Quadro 05: Planejamento Institucional e participação em Montreal

Conjunto de variáveis	Grau de intensidade	Descrição detalhada dos indicadores
Vontade Política	Média	Presença de consultas nos anos 1980, com o BCM, órgão extinto no mandato de P. Bourque; políticos e empresários passaram a perceber a vantagem de uma participação conduzida desde o início de um processo de intervenção;
Desenho Institucional	Forte	<u>Habilidades</u> : anteriormente a criação do <i>Office</i> , menos sistematizada; após sua criação, são elaborados guias de participação para a população e promotores; pelo menos duas audiências públicas são realizadas informação (e questões) e consulta, e dependendo da complexidade do tema, com a presença de ateliers colaborativos. Um dossiê documental com informações relativas aos projetos é deixado quinze dias antes da audiência em diversos locais públicos. Os resultados das audiências são transcritos e disponibilizados em até 24 horas para o acesso livre da população.
		<u>Motivação</u> : aumentou no decorrer dos anos, no sentido de que se estabeleceu uma relação de confiança no OCPM, e no sentido de que a população sente que suas demandas são representadas nos relatórios de recomendação elaborados; contudo, localidades como Pointe-Saint-Charles requereram demandas para além das recomendações do <i>Office</i> (como o <i>Bâtiment 7</i>).
		<u>Oportunidades</u> : a presença de um órgão permanente especializado em participação, e politicamente “neutro”, independente do poder municipal, conduz a maiores chances de aceitação (<i>input</i>) de demandas por parte dos representantes políticos.
Tradição Associativa	Forte	Associada aos processos institucionais de consulta que remontam ao BAPE e ao BCM, mas também em termos de cooperativas de habitação, mesas de concertação, dizendo respeito a uma cultura de participação que remonta a diferentes instâncias: o sindicalismo, a revolução tranquila, o Estado de bem-estar social.
Territorialidade	Forte	Sobretudo em relação à Pointe-Saint-Charles (terrenos do CN; <i>Bâtiment 7</i>), mas também em relação a outros bairros como Mont-Royal, Centre-Ville, Petit-Patrie (vide COMBE, 2015).

Fonte: elaboração própria.

Em relação aos casos estudados, em que houveram conflitos entre propostas incongruentes de planejamento urbano para os bairros, o conceito de território (territorialização, territorialidade), contribui para a compreensão destes conflitos, que apareceram dentro e fora das arenas participativas; estes são, antes de mais nada, conflitos associados ao processo de produção capitalista do espaço. Neste processo, há sempre uma contradição, uma tensão permanente entre valor-de-uso e valor-de-troca, de modo que, no contexto neoliberal dos anos recentes, é o valor-de-troca que tende a prevalecer, na busca da aceleração do processo de circulação do capital excedente na produção da cidade.

Considerado que os processos de produção do espaço urbano não ocorrem sem contradições associadas ao próprio sistema capitalista, estes também são permeados por ambivalências que devem ser problematizadas. É necessário ser ponderado o fato que, por um lado, nem toda ação estatal tem sempre e necessariamente como objetivo atender a interesses da acumulação capitalista; assim como, por outro lado, nem toda ação fruto de organização social vai ser sempre e necessariamente orientada para o bem do coletivo de cidadãos (antes de ter como finalidade interesses pessoais [que podem, por sua vez, também ser legítimos]). Tal brecha em relação a atuação do Estado, permite que experiências de participação conduzidas em seu bojo sejam passíveis de desencadear avanços do ponto de vista do aprimoramento institucional, e do ponto de vista dos objetivos das lutas sociais, inseridas em contextos participativos. De outro modo, a margem de que, mesmo as decisões tomadas por uma coletividade sejam decisões unilaterais em relação a outros atores sociais, leva a necessidade de uma instância reguladora (no caso o próprio Estado), como forma de se evitar possíveis arbitrariedades. De fato, o planejamento urbano realizado pelo Estado é um campo de atuação conectado às correlações de forças sociais, as quais dialogam com determinada conjuntura política-territorial. Para autores como MirafTab (2009; 2016) e Purcell (2009), o projeto político neoliberal incorpora a participação como meio para a neutralização do poder, ao mesmo tempo em que isso tem servido para conferir maior legitimidade às decisões que são tomadas em nome de interesses privados. Contudo, deve-se exigir que a margem de abertura concedida pelo Estado, reflita-se em incorporações efetivas de demandas no sistema político, tal qual fundamenta a teoria deliberativa.

Nos casos em análise, em relação aos bairros do Campeche e Pointe-Saint-Charles, houve o interesse das administrações municipais de Florianópolis e Montreal, em implementar planos ou grandes projetos

urbanos. Estes bairros situam-se em áreas vantajosas do ponto de vista do capital imobiliário, não somente em razão de sua localização geográfica (bairros próximos ao centro da cidade), mas também em função de características do próprio sítio (com extensas áreas planas adensáveis) e em função de suas amenidades (a natureza, as áreas costeiras, etc.). Estes foram motivos suficientes para que planejadores e empreendedores lançassem mão de planos e projetos urbanos sobre estas áreas. A insatisfação com propostas contidas nesses projetos, e/ou com a condução dos processos de participação, motivaria a intensificação de uma atividade associativa já presente nos bairros. Como característica semelhante, as organizações populares locais do Campeche e de Pointe-Saint-Charles apresentaram planos próprios que contestavam as propostas oficiais, e limitavam o campo de ação dos agentes estatais e do mercado, para introduzirem versões de planejamento originais, produzidas em comum acordo com os desejos e necessidades dos moradores. Estas propostas foram elaboradas com base em oficinas e reuniões de planejamento, organizadas por atores individuais e coletivos da sociedade local, e apoiadas por agentes voluntários. Vale destacar que, no que se refere às territorialidades utilizadas pelos ativismos e movimentos sociais locais (pelas entrevistas realizadas e demais dados coletados), estas, mesmo tendo sido animadas por grupos de classe média, dificilmente poderiam ser enquadradas em algum tipo de relação “*not in my backyard*”, ou seja, como uma soma de interesses privados, que aparecem em formatos conservadores de associativismo (ou de coletivismo conservador); muito antes disso, são movimentos ligados à causas como uma maior justiça social, a preservação ambiental, o desenvolvimento sustentável, a defesa do patrimônio paisagístico, cultural e arquitetônico, e a qualidade da vida urbana em geral. Um desafio para essas associações e grupos sociais, contudo, permanece, e se mostrou mais evidente nas entrevistas realizadas sobre o caso de Pointe-Saint-Charles: evitar que os projetos comunitários valorizem o terreno e contribuam com a gentrificação.

Voltando à questão da participação, grosso modo, os desenhos institucionais em relação os casos de Florianópolis e Montreal são semelhantes, pois ambos baseiam-se em procedimentos de informação e consulta, sobre a elaboração destes planos e projetos. Em amplo sentido, são desenhos institucionais de ratificação pública. Contudo, há que se destacar primeiramente uma diferença, visto que, desde 2003, a atribuição das consultas públicas em relação à uma importante parcela das modificações no plano de urbanismo de Montreal (parcela referente aos

projetos urbanos que incidem em modificações na escala dos distritos, normalmente ligadas aos *Plans Particuliers d'Urbanisme*), passou a dizer respeito aos distritos; ou seja, fica a cargo do poder político municipal, decidir se um grande projeto de intervenção, e que incide em mudanças no Plano de Urbanismo, fica a cargo do distrito ou do município. No caso de serem uma atribuição municipal, as consultas serão conduzidas quase sempre pelo *Office*; no caso de serem uma atribuição distrital, elas somente serão conduzidas pelo *Office*, caso o município requeira.

Contudo, as especificidades são amplamente distintas, quando se considera os processos participativos de planejamento, conduzidos pelo IPUF e pelo OCPM. Há que ser levado em consideração que, em Montreal o Plano de Urbanismo (equivalente ao Plano Diretor), é elaborado pela Divisão de Urbanismo da prefeitura Municipal (*Division d'urbanisme*), cabendo ao OCPM, quando lhe competir, a organização de audiências que, como já mencionado, em relação às mudanças específicas no Plano de Urbanismo (a nível distrital) passaram a ser, a partir de 2003, em grande parte, uma atribuição de preferência dos distritos. Por exemplo, as consultas de 2004 sobre o Plano de Urbanismo, e que levaram à resposta do ativismo de Pointe-Saint-Charles na organização da primeira OPA, foram conduzidas por agentes públicos distritais (e com a presença de técnicos privados ligados aos grupos de promotores imobiliários), e não conduzidas pelo *Office* (ainda que dez audiências de informação e quatro de consulta tenham sido realizadas pelo órgão, elas não ocorrem em Pointe-Saint-Charles, e o bairro não se vê contemplado nesta empreitada). O OCPM, todavia, recebe um mandato para realizar consultas em 2009, sobre o projeto referente à destinação dos terrenos do antigo CN (em Pointe-Saint-Charles), fato que é considerado como positivo tanto pelo próprio *Office*, quanto por militantes da *Action-Gardien*, que veem as vantagens da mediação de um organismo neutro politicamente, em um processo que conjuga audiências públicas e exercícios de concertação. A entrevista⁸⁸ com Karine Triollet, organizadora da segunda OPA em Pointe-Saint-Charles indica esta posição:

Sobre a base da primeira OPA, nós vamos fazer uma segunda operação popular de planejamento, sobre um setor geográfico determinado, que eram os antigos terrenos do CN, para ilustrar, é

⁸⁸ Entrevista realizada em 08/09/2017 com Karine Triollet, integrante da *Action-Gardien* e líder comunitária, organizadora da segunda OPA em Pointe-Saint-Charles.

verdadeiramente para ilustrar o tipo de desenvolvimento que nós queríamos. Não era exatamente como a primeira, quando partimos da ideia de que estamos em um bairro habitado, onde as pessoas falavam das quadras, das ruas que frequentam, de suas escolas seus equipamentos; nós partíamos de uma página em branco, não era um exercício fácil de fazer, para refletir, ilustrar o tipo de desenvolvimento que nós queremos. Então sim, teve muita participação cidadã como na primeira, mas haviam diferenças, na forma de fazer e sobre o plano de discussão. (...) Nós fizemos todo um exercício preparatório que durou alguns meses, que nós chamamos de 'jornadas de planejamento'. Nós trabalhamos com professores, com arquitetos, entre outros, que nos ajudaram a encontrar ideias, exemplos do exterior que podiam nos ajudar a nos inspirar. Vimos mercados públicos como exemplo de planejamento de outros lugares, nós fizemos visitas guiadas, e fizemos as conferências temáticas até chegarmos a um final de semana completo, no curso do qual, nós separamos os participantes em equipe. Então, um deveria trabalhar sobre a habitação, outro sobre o que faremos a nível de emprego, outro sobre o acesso ao rio, outro sobre espaços verdes, equipamentos públicos etc. Então foi uma sessão intensa de trabalhos, em que nós colocamos balizas, sobre as quais as pessoas deveriam se esforçar para imaginar. (...) Finalmente, nós desenhamos um plano de conjunto, com o auxílio muito importante de alguns arquitetos e professores, que nos ajudaram com todo tipo de imagem.

(...)

Um pouco depois, o OCPM lança um processo de consultas, junto a um processo de concertação onde sentaram-se juntas, todas as partes envolvidas. Então, *Action-Gardien*, o RIL, o *Réseau* que trabalha sobre a questão do emprego, o promotor privado, o representante do CN, o proprietário, para ver, quais eram os pontos de consenso e quais eram os pontos conflitivos. Então nós trabalhamos por

um ano, e nós chegamos a este exercício de concertação, muito mais equipados do que os promotores privados, o que é raro, podemos dizer. Então, a sequência foi boa pra gente, por assim dizer, não exatamente boa, mas conseguimos demonstrar nossas proposições. Então, haviam coisas consensuais, e outras não, em termos de percentagem de habitação comunitária, em termos do papel da municipalidade para oferecer serviços de proximidade em um ‘deserto’ alimentar onde não há qualquer comércio, a oferta de empregos, o transporte feito por grandes caminhões que passam dentro do bairro, então, era realmente identificar o que era problemático, e o que era consensual, então o *Office de Consultation* desempenhou um papel muito grande de mediação neste processo.

A entrevista realizada com o secretário geral do *Office de Consultation publique de Montréal* revelou a importância do aspecto relativo ao “tempo adequado” para a realização das consultas públicas. Por exemplo, em relação à Griffintown (bairro vizinho à Pointe-Saint-Charles), estas consultas chegaram atrasadas, quando o processo de urbanização já estava muito avançado naquele bairro. Em relação ao projeto para os terrenos do CN em Pointe-Saint-Charles, no entanto, elas teriam um papel significativo: colocar em diálogo duas posições inicialmente diametralmente adversas, a do promotor imobiliário e dos moradores organizados de Pointe-Saint-Charles. Em vista da forte tradição associativa no bairro, os grupos comunitários antecipam-se às rodadas de consultas públicas em relação ao projeto para os antigos terrenos do CN, e realizam em 2007, a segunda OPA, que teve como um de seus resultados, o encaminhamento de relatórios ao OCPM, e às instâncias municipais de governo. Estes relatórios contestavam em diversos pontos o projeto imobiliário da construtora Samcon. O OCPM, por sua vez, tem como mandato a elaboração de relatórios de recomendação, sobre um dado projeto de intervenção urbana, dos quais muitos vão requerer mudanças no Plano de Urbanismo. Eis aqui, uma outra diferença significativa em relação aos processos participativos de planejamento urbano em Florianópolis: a elaboração de relatórios de recomendação pelo *Office* após uma dada sessão de audiências públicas, e o encaminhamento destes relatórios aos diferentes níveis de poder administrativo envolvidos.

No caso de Montreal, ao final de todo o processo de consulta, a atribuição do OCPM é elaborar um relatório de recomendação, o qual, acaba servindo como um instrumento de pressão da sociedade civil sobre os governos. Se o OCPM desempenhou um papel importante no sentido da mediação do conflito, possibilitando acordos entre posições inicialmente diametralmente opostas, as organizações locais em Pointe-Saint-Charles são bastante exigentes, e consideram que o relatório do OCPM havia deixado de contemplar proposições incontornáveis levantadas nas OPAs, como o *Bâtiment 7*, levando o meio comunitário a estabelecer outras formas diretas e indiretas de pressão sobre a administração pública. Foi mais ou menos isso que também fizeram as organizações populares do Campeche, quando estas combinaram diferentes táticas, como a elaboração de um conjunto de diretrizes elencadas no *Dossiê Campeche* a partir dos Seminários comunitários de planejamento, com formas institucionais “oficiais” de participação, promovidas pelo Estado.

Como já mencionado, em relação a Florianópolis, parece ser bastante mais agudo o problema do desinteresse em se desenvolver um processo participativo aberto e transparente com a população. Diferentemente de Montreal, não existe obrigatoriedade na realização de audiências públicas na ocasião de grandes projetos urbanos. Com isso, o espaço urbano no Campeche, assim como em outras áreas da cidade, se desenvolve “com” ou “sem” a participação institucional. Em relação ao Campeche, as consequências da ausência de uma política urbana da cidade a qual se baseie em exercícios de participação, só parece não ser mais grave, pela ação conjunta de moradores organizados, para pressionar a prefeitura e o IPUF, a abrirem processos de discussão sobre as propostas para a região do Campeche, ainda nos anos 1990.

A auto-organização local empreenderia em algumas vantagens, do ponto de vista político. Quando o processo participativo do plano diretor de Florianópolis se inicia, a partir de 2006, o Campeche adentra o processo munido de um considerável arcabouço de experiências, que definem um elevado grau de conhecimento sobre o espaço vivenciado. As vantagens dessa organização se refletem em um elevado grau de conhecimento sobre a dinâmicas territoriais locais, que se traduzem em propostas bastante elaboradas, mesmo de um ponto de vista técnico. A construção coletiva de objetivos comuns para o espaço vivido, se repete em Pointe-Saint-Charles. Em ambos os casos, nos parece que foi antes uma tradição associativa voltada ao planejamento urbano, e baseada na apropriação territorial, a força-motriz capaz (mais do que o tipo de

desenho institucional, ou o grau de vontade política ao nível municipal) de trazer respostas a antigas reivindicações populares, tais como o PACUCA e o *Bâtiment 7*.

IV.2. As práticas de planejamento urbano insurgentes no Campeche e em Pointe-Saint-Charles sob a lente teórica

Neste item, retomamos aspectos da primeira parte teórica desta tese, e buscamos desenvolvê-los a partir das experiências de planejamento insurgente no Campeche e em Pointe-Saint-Charles. O objetivo é além de destacar algumas semelhanças e diferenças nesse sentido, colaborar na construção de um referencial teórico sobre práticas espaciais insurgentes. Deste modo, a segunda parte deste item sugere a organização de um conjunto de variáveis que contribuam para a análise de casos semelhantes. Neste sentido, parte-se da premissa de que, diversas práticas sociais no Campeche e em Pointe-Saint-Charles (tais como os Seminários comunitários e Organizações populares de planejamento, a apropriação dos antigos terrenos do Campo de Aviação e do CN, entre outras), se constituíram em práticas espaciais insurgentes, e portanto, podem ser analisadas sob a mesma perspectiva teórica.

Retomando a problemática esboçada na introdução e no Capítulo I deste trabalho, considera-se que a participação se tornou a regra vigente, na elaboração de políticas públicas municipais de planejamento urbano, nos dias atuais. Tal processo alterou significativamente as formas de condução tecnocráticas do planejamento urbano, hegemônicas no século XX. Contudo, a confluência perversa entre o modelo democrático representativo e o sistema capitalista em sua fase neoliberal, confere uma margem muito limitada de transformação das relações de poder, unicamente pela via institucional. Considerando estes elementos, trabalhados ao longo da tese, refazemos a questão inicial: *em que medida as experiências de planejamento nos bairros do Campeche e de Pointe-Saint-Charles se constituíram em práticas espaciais insurgentes, capazes contrapor, propor alternativas, e influenciar as decisões tomadas no âmbito do planejamento urbano institucional nas cidades de Florianópolis e de Montreal?*

Como hipótese levantamos que as práticas insurgentes do Campeche e de Pointe-Saint-Charles se constituem em um importante fenômeno social, o qual que combina ação direta (manifestações na esfera pública) e luta institucional (participação em arenas de debates promovidas pelo Estado), portanto, não se conformando em apenas

utilizar os canais participativos abertos nas esferas municipais de planejamento em Florianópolis e em Montreal. Tal como enfatizam Latendresse e Manzi (2018), embasando-se em Mirafteb (2009; 2016), para poderem ser chamadas de planejamento insurgente, estas práticas devem contemplar pelo menos três condições: a) constituírem contrapoderes em relação às formas hegemônicas de produção capitalista do espaço, no contexto multiescalar da neoliberalização; b) implicarem em transgressões do tempo-espaço, envolvendo uma consciência historicizada do contexto problemático em relação ao qual insurgem, e o desprendimento das barreiras físicas e políticas (administrativas) dos territórios, que são utilizadas como base do planejamento tradicional; e, c) envolverem imaginações e aspectos criativos sobre as formas de produção do espaço e de planejamento urbano historicamente produzidas, subvertendo, através de práticas inovativas, os conteúdos “do” e caminhos trilhados “pelo” planejamento urbano. Ainda, há que se considerar que são práticas amplamente identificadas com o espaço vivido, o que coloca em questão o aspecto do território; nestes termos, a ação dirigida com um objetivo e embasada na construção de uma visão coletiva sobre o espaço vivido, ainda que permeada por ambivalências, influenciou de modo significativo o poder político decisório associado ao planejamento urbano.

Para Souza (2017), tal como visto no Capítulo I, práticas espaciais são práticas sociais densas de espacialidade. As insurgências, na perspectiva de Mirafteb (2009) e de Randolph (2014), por sua vez, são práticas sociais que exercem algum tipo de contrapoder, e que subvertem espaços em que se constituem. Como ponto-chave, a existência breve ou continuada dessas práticas “faz a diferença”, em relação à quaisquer que sejam as (pré)concepções de cidade influenciadas pela colonização do pensamento no planejamento urbano, além de outras perspectivas hegemônicas de futuro. A formulação de Holston (2016), pode ajudar a contemplarmos a essência do conceito de insurgência:

Por movimentos insurgentes, refiro-me àqueles que contestam as condições atuais por meio da articulação de propostas alternativas surgidas das próprias assembleias autoempoderadas de cidadãos que investigam, decidem e agem, sacudindo as autoridades públicas com essas mesmas alternativas. As demandas desse tipo de movimento não são para que o Estado amplie os direitos e os recursos já existentes. Ao contrário,

são para que o Estado aceite a legitimidade dos direitos desenvolvidos a partir dos recursos provenientes das lutas vividas pelos próprios participantes no processo de produzir a cidade, articulados nas suas próprias assembleias políticas e abertos a uma cidade/sociedade diferente.

(...)

Esse processo político alternativo tem a capacidade de gerar novas formas associativas e organizacionais – com efeito, novas instituições – que substanciem uma cidadania urbana que, necessariamente, subverta as instituições pré-existentes. Por essa razão, o ponto central do planejamento insurgente precisa ser definido a partir desses processos políticos alternativos, e seus métodos devem focar-se em descobri-los e engajá-los. Acredito, então, que a tomada e a ocupação de espaços da cidade constituem um processo político alternativo, no qual possuir a cidade é reivindicá-la como “bem comum”, como um produto coletivo. Nesse sentido, ocupar é uma instância da condição geral da cidadania urbana insurgente (HOLSTON, 2016, p. 201).

Holston (2016) percebe a insurgência como processo político alternativo e que substancia uma cidadania urbana que subverte instituições pré-existentes. A concepção de planejamento insurgente é, portanto, muito diferente das formas institucionais (considerando uma compreensão ampla do termo instituição [instituição social]), ou seja, tais práticas insurgentes, ainda que não sejam suficientes para “quebrar” o capitalismo (e esse nem é, no mais das vezes, a perspectiva de interesses dos grupos engajados), elas promovem algumas pequenas rupturas no sistema econômico e modelo político, fissuras que podem, por ventura, provocar verdadeiras “inundações”, considerando-se uma possível conjunção de forças insurgentes ao redor do mundo.

De acordo com Souza (2017), o fato de o planejamento urbano no século XX ter sido uma atribuição exclusiva do Estado, somando-se a isso a repulsa a uma certa ideia de planejamento estatal (típica dos Estados capitalistas modernos, mas igualmente em relação aos Estados socialistas), levou a que muitos autores, de filiação ideológica liberal-

conservadora, mas também de filiação marxista, tenham alimentado reações de ojeriza ao planejamento urbano, quando, por um lado, se pregava o “Estado mínimo”, na esteira do declínio dos estados de bem-estar social, e por outro, se considerava o Estado como sendo um balcão exclusivo de negócios da burguesia. Contudo, também na visão do autor, considerando que, se a estrutura de poder dos Estados é conservadora - por excelência - isso não significa que conjunturas políticas progressistas não possam se instalar nestas estruturas do Estado, e que isso, conseqüentemente, venha a possibilitar uma maior margem de manobra à institucionalização de demandas por maior justiça social e qualidade de vida, advinda de ativismos e movimentos sociais diversos. A participação institucional é, portanto, um potencial aliado na direção do cumprimento destas demandas, e como tal, não deve ser desprezada, desde que se tenha consciência dos riscos de cooptação estrutural que ela pode representar. Tomando-se essas questões em conta, o planejamento urbano não pode continuar sendo considerado uma atribuição única e exclusiva do Estado, visto que, diversificadas são as práticas espaciais animadas por ativismos e movimentos sociais, as quais podem ser consideradas práticas de planejamento insurgente. Mas que elementos distinguem as práticas de planejamento insurgente do planejamento urbano convencional?

Primeiramente, é preciso colocar que as práticas de planejamento insurgente combinam, em alguma medida, ação direta com luta institucional. Poder-se-ia indagar, por um lado, se tais práticas poderiam embasar-se unicamente em ações diretas. A resposta é que, isto é teoricamente possível, ainda que muito improvável, pois, ainda que as instituições sejam moldadas pela atividade social, em sentido inverso, em todos os âmbitos da vida social, a institucionalidade acaba exercendo alguma influência. A sociedade molda e é moldada pelas instituições, e não considerar o potencial de transformação de problemas sociais pela via institucional, seria um desperdício das lutas sociais. Por outro lado, poderia ser também indagado, se as ações “com” o Estado possuem conteúdo insurgente. A resposta é, a princípio “não”, mas se se tem como objetivo desde o primeiro momento a utilização de canais abertos como forma a favorecer a emancipação social, sem se perder de vista os riscos e ameaças de cooptação estrutural de uma participação social conduzida sob as normas estipuladas pelo Estado, então é possível que tais práticas tenham um conteúdo insurgente. No quadro 06 a seguir, elaborado a partir de Souza (2017), cruzamos algumas considerações sobre os casos de Pointe-Saint-Charles e do Campeche, em relação a suas ações “contra o Estado”, “apesar do Estado”, e “com o Estado”.

Quadro 06: aproximação entre a ação direta e a luta institucional nos casos do Campeche e Pointe-Saint-Charles

Relação com o Estado	Características	Campeche	Pointe-Saint-Charles
Contra o Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Afronta à propriedade privada e ao sistema econômico e jurídico que a garante. - Confronto direto com as “forças da ordem”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de propostas alternativas de planejamento. - Manifestações na esfera pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de propostas alternativas de planejamento. - Manifestações na esfera pública. - Ocupações;
Apesar do Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de circuitos econômicos alternativos sem apoio estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilização do antigo Campo de Aviação (promoção de feiras, festividades, e encontros). - Horta orgânica do PACUCA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilização da área do <i>Bâtiment 7</i> (antigos terrenos do CN). - Desenvolvimento de projetos de economia colaborativa.
Com o Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio (seletivo e cauteloso) a canais participativos institucionalizados - Aproveitamento da margem de manobra eventualmente presente em leis formais. - Acesso a fundos públicos para financiamento de atividades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presença ativa nas audiências públicas e oficinas do PDP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presença ativa nas audiências conduzidas pelo <i>Office</i> e pelo distrito <i>Sud-Ouest</i>. - Mesas de concertação como a <i>Action-Gardien</i> recebem financiamento estatal, implicado na realização das OPAs.

Fonte: elaboração própria; adaptado de Souza (2017).

Tal qual já visto na primeira parte desta tese, de acordo com Souza (2017), as diferenças de prerrogativas e possibilidades jurídico-políticas e econômicas entre o Estado e os ativismos e movimentos sociais, não devem servir de justificativa para serem desqualificadas ou subestimadas as práticas de planejamento urbano conduzidas no seio destas coletividades, de modo autonomista. É necessário reconhecer as diversas situações em que ativismos e movimentos sociais planejam, ao apropriarem-se do espaço, empreenderem territorializações, e modificarem formas de uso pré-concebidas de certos espaços alvo de intervenções sociais, com uma finalidade ou objetivo amplo ou específico de ação. Em casos “exceções”, tais como os do Campeche e de Pointe-Saint-Charles, as práticas de planejamento auto-organizadas pelos cidadãos chegaram a propor contrapropostas de planejamento, embasadas na crítica a projeto e planos oficiais, mas também, servindo-se de informações levantadas pelo Estado e suas instâncias de planejamento urbano. Nestes casos específicos, evidencia-se que em determinadas circunstâncias, as organizações populares locais elaboram propostas com maior sofisticação até mesmo técnica, embasadas no conhecimento da dinâmica e dos recursos territoriais locais.

Tais práticas insurgentes de planejamento são, portanto, distintas daquelas práticas de planejamento promovidas pelo Estado. O quadro seguinte, elaborado a partir de Souza (2017) é meramente esquemático, e tem como objetivo facilitar a visualização/comparação entre práticas de planejamento promovidas pelo Estado e práticas de planejamento insurgentes. Assim, quando se fala no planejamento promovido pelo Estado, em “centralização”, por exemplo, deve-se considerar “certo grau de”, ou “maior ou menor grau de”, o mesmo valendo para as práticas de planejamento insurgente. Ao final do quadro proposto, sugere-se, com base nesta pesquisa, que dois aspectos sejam incluídos, tal como segue:

Quadro 07: diferenças entre o planejamento institucional e o planejamento insurgente

Planejamento promovido pelo Estado	Planejamento Insurgente
Centralização	Descentralização
Oposição entre dirigentes e dirigidos, organização hierárquica e vertical	Decisões coletivas e horizontais
Via de regra “tecnocrático”	O saber técnico deve servir à população
Fluxos de organização unidirecionais	Fluxos de organização dispersos, formas de coordenação em rede
Controle jurídico e normativo sobre grandes espaços contínuos	Territorializações mais ou menos efêmeras de espaços em escala “nanoterritorial” ou microlocal
Vale-se de um aparato repressivo para garantir práticas como desapropriações, despejos e remoções	Questionam a legitimidade da violência estatal e desenvolvem formas de enfrentar ou neutralizar o aparato repressivo do Estado
Práticas enraizadas em tradições e escolas do planejamento urbano, muitas das quais remanescentes do planejamento tecnocrático hegemônico no século XX	Práticas que envolvem contrapoderes, transgressões no tempo-espaço e imaginações em relação ao planejamento
Práticas não necessariamente apoiadas em identificação territorial	Práticas apoiadas na identificação (apropriação) territorial

Fonte: elaboração própria; adaptado de Souza (2017).

Em relação às diferenças entre o planejamento urbano institucional e o planejamento autônomo, atores sociais de Pointe-Saint-Charles como a

organizadora comunitária Jocelyne Bernier, colocam suas opiniões. Segundo entrevista⁸⁹:

O fato que nos diferencia é que nós temos uma visão. Seja em relação a *Action-Gardien* seja em relação a OPA, o fato que eu compreendo é que as pessoas desenvolvem a sua própria visão. Por exemplo, as OPAs sobre os terrenos do CN, permitiram desenvolver uma visão, a sua própria proposição. Isto acabou também forçando a promoção de audiências com o *Office de Consultation Publique*. Foi a primeira vez em Montreal, que um escritório de consulta pública debateu um certo projeto de desenvolvimento, o que não é necessariamente obrigatório, mas os eleitos o demandaram. E foi a primeira vez sobre os terrenos do CN, que os consultores do OCPM fizeram, após o plano dos promotores, uma pré-consulta, sobre os pilares ou os princípios do planejamento. E após houve uma segunda consulta sobre o plano dos promotores. Quanto ao Cassino foi a mesma coisa, os promotores vieram com um plano todo cheio de coisas bonitas e etc., e que levantava a todo instante a vontade de se opor, então se você tem a sua própria visão, com a ajuda de profissionais, isso permite uma maior coesão, entra as centenas de pessoas que são afetadas ou interessadas, e lhes permite estarem melhor equipadas para participar das consultas públicas, ou para fazerem pressão. Se você não possui uma opinião, você não pode fazer oposição. Isto é a democracia local. As pessoas locais reconhecem o nosso dossiê. O fato de termos um dossiê, o qual foi feito de maneira democrática, com a ajuda de profissionais, de estudos técnicos, e com a consulta cidadã, isso ajuda a substanciarmos nossos argumentos, quando nós dizemos, nós temos uma alternativa. E isto, de nos organizarmos sobre nossas próprias bases, eu penso que nos dá mais forças.

⁸⁹ Entrevista realizada em 12/06/2017 com Jocelyne Bernier, moradora de Pointe-Saint-Charles desde os anos 1960, e ex-diretora da Clínica Comunitária (1987-1997), onde ainda atua com sua experiência. Jocelyne é uma das líderes comunitárias na *Action-Gardien*, tendo participado ativamente das OPAs em Pointe-Saint-Charles.

A preparação que ocorre antes dos encontros com os agentes públicos ou privados associados ao planejamento ou propostas de desenvolvimento, ou seja, a precisão de propostas comunitárias que partem dos encontros, reuniões e seminários de planejamento organizados ao nível local pelos próprios moradores, é uma questão importante, a ser enfatizada, tanto em relação ao Campeche, quanto em relação a Pointe-Saint-Charles, no que tange o planejamento insurgente. A importância dada à construção de uma visão social que, embora permeada por ambivalências, é responsável por “reunir forças” locais a partir das experiências auto-organizadas de planejamento urbano, é também compartilhada por Myreille Audet, organizadora da primeira OPA em Pointe-Saint-Charles, conforme se expôs em entrevista⁹⁰ realizada para esta tese. Em referência as OPAs, ela coloca que:

O resultado desses encontros são proposições. Nós nos vemos, e somos vistos como ‘oposição’. Quando nós vamos negociar, nós nos asseguramos que nós tenhamos forças acumuladas. Na discussão sobre os terrenos do CN, nós estávamos avançados em relação mesmo ao OCPM, que pela primeira vez na história de Montreal ia fazer uma consulta ‘a montante’ de um projeto. O que queria dizer que, o proprietário, ou o promotor, não tinham ainda depositado seus projetos ao OCPM, o primeiro projeto que chega em sua mesa é o dos cidadãos, é interessante isso. Os resultados foram consideravelmente positivos, o balanço foi favorável, na medida em que nós pudemos influenciar o tipo de desenvolvimento que se fez lá. Bom não completamente. Nós conseguimos manter a trama residencial, conseguimos 25% de habitação social, e nós queríamos mais, mas aceitamos isso, é raro que os moradores de bairros queiram mais habitação social, mas é nossa particularidade, em nossa luta por habitação social. Conseguimos uma razão favorável de espaços verdes, conseguimos guardar um setor de empregos, na parte industrial do zoneamento, por

⁹⁰ Entrevista realizada em 04/09/2017 com Myreille Audet, líder comunitária em Pointe-Saint-Charles, empregada na Clínica Comunitária, participante da Action-Gardien, e organizadora responsável pela primeira Opération Populaire d’aménagement.

exemplo, não serão permitidas instalações que incrementem os ruídos sobre a área residencial ao lado, entre outras coisas que conseguimos obter, mas, de certo modo, infelizmente, tudo que resta da compreensão daquilo que conseguimos é o *Bâtiment 7*.

Sobre a questão das ambivalências na construção de uma visão local sobre o futuro do bairro, é importante que se façam algumas observações. Certamente que, em um conjunto heterogêneo cidadãos comuns, ativismos e movimentos sociais, existam diferenciadas orientações políticas, filiações ideológicas e preferências. Como colocado por Judith Cayer, em entrevista⁹¹:

Quando se passava a luta contra o Cassino, os libertários, a economia social encarnada pela RESO, a mesa de concertação *Action-Gardien* são três posições radicalmente diferentes, e que se afrontam bastante sobre os terrenos do CN. O RESO, ele é pró-Cassino, imagina, entende? A *Action-Gardien* tem uma posição contrária ao Cassino, e põe em prática uma grande luta, e a *Pointe Libertaire* pensava que não estavam sendo radicais o bastante em sua luta, pois tínhamos uma visão que queríamos uma eco-vila (*eco-village*) nos terrenos do CN.

Todos os entrevistados reconhecem a importância da conquista do *Bâtiment 7* pela comunidade de Pointe-Saint-Charles. Contudo, alguns destes entrevistados não creem que o mérito desta conquista deve ser atribuído somente ao ativismo local de filiação anarquista, levando-se em conta que a ideia de “economia social” não é uma proposta com a qual uma boa parte dos habitantes do bairro se identifica ou tem afinidade. Além disso, a posição de alguns entrevistados sobre a decisão dos projetos autogeridos no *Bâtiment 7* colocou em pauta uma outra questão contraditória, a valorização fundiária e imobiliária do entorno em decorrência dos projetos, sendo problematizado, frente a isso, quais meios devem ser adotados para se evitar a intensificação da gentrificação, já presente em Pointe-Saint-Charles. Esta, contudo, é uma equação que não é tarefa fácil de ser resolvida, e se põe como desafio, mesmo

⁹¹ Entrevista realizada em 20/07/2017 com Judith Cayer, ativista em Pointe-Saint-Charles, e representante do *Collective 7 à nous*, coordena o encaminhamento dos projetos do *Bâtiment 7*.

para os militantes mais radicais, e identificados com a vertente política anarquista. A entrevista com Judith Cayer, aponta esta problemática como desafio, em relação ao projeto do *Bâtiment 7*:

O desafio mais claro, o mais óbvio, é a viabilidade, é um projeto que é enorme, é um projeto que, em sua fórmula, mesmo para todos os ateliers, implica que nós mudemos nossa visão, porque não é um ou outro artista que terá seus equipamentos, mas serão todos equipamentos coletivos. Isso impele que mudemos de visão, para que isso seja viável economicamente, e nós vamos fazer um grande trabalho, de estarmos juntos, para satisfazer essa questão. Nós a escolhemos, e agora temos que colocá-la em prática. A par deste desafio financeiro, o verdadeiro desafio que há por trás disso, é aquele que diz respeito à gentrificação, ao aburguesamento do bairro, porque, será muito fácil, de fazer um projeto muito bonito, muito agradável, todo mundo ama o *Bâtiment 7* nesse momento, então, tem todas essas pessoas que chegam com o seu dinheiro em nosso bairro, e nos fazem sentir orgulhosos do *Bâtiment 7*; é verdade, e nós queremos que eles venham pois nós precisamos do dinheiro deles também, para fazermos funcionar tudo isso. Mas o projeto perde sua via política, sua dimensão de acessibilidade radical, sua questão de dar resposta às necessidades de base, e, particularmente, àqueles que têm mais necessidades, vão olhar para isso como uma tocha na tempestade, eu tenho essa impressão. Por que fazer o contrário daquilo que queríamos, ao final das contas? Então, a questão da adaptação de nosso projeto a situação social e econômica de nosso bairro, que se modificou ao longo do tempo, vai ser uma questão maior, vai ser nosso maior desafio.

No caso do Campeche, se se pode fazer um paralelo em razão do problema da valorização e intensificação da gentrificação em decorrência de projetos como o PACUCA, é também presente, de modo semelhante, a questão das ambivalências em torno de uma visão comum sobre o futuro do bairro. Há, por exemplo, ambivalências na visão de conjunto entre “locais” e “de fora” (mais fortes no calor das discussões dos anos 1980-90), e contradições entre orientações políticas, em geral. A fala de uma das

entrevistadas do ativismo comunitário do Campeche, Elaine Tavares também se refere a esta questão:

Hoje no Campeche, nós temos dois movimentos novos. Por que como eu te digo, o Campeche tá sempre em atividade. Tem esse Movimento, o SOS Campeche praia limpa, que nasce por conta do esgoto. E que acaba juntando todo esse povo. Por que, esse pessoal que está na luta, desde a década de 1980, está na luta sempre, deu o que der, estão ali. E tem outros que ficam, por exemplo, esse grupo SOS Campeche praia limpa, é um grupo que não tem uma unidade política, por exemplo. Tu pegas ali, desde a extrema direita até a extrema esquerda, todo mundo quer salvar a praia. Então a gente consegue alguns consensos, nesse processo, não é fácil. (...) Então esse pessoal que está aí, nós estamos ‘ficando velhos’, tem pessoas que já estão cansadas, e essa renovação está difícil, por que essa nova geração que vem não tá nem aí pro bairro. Tanto é que tu pegas o bairro do Campeche com todos os condomínios que foram criados lá, as pessoas não vão no Campeche pra viver, elas vão no Campeche pra morar, é diferente. Então assim, essas pessoas que fazem a luta no Campeche elas querem viver no Campeche. E essas outras querem morar no Campeche, se ficar ruim sai, se a praia poluir, vende, entendeu? Não tem vínculo com a comunidade. Então esse é o momento que nós estamos vivendo agora. É de reconstituição de vínculo, não é nem de reconstituição, é de criação de vínculo, com pessoas que chegam num lugar especulado, e que lida com isso, com especulação. O cara que compra um apartamento ali, em frente ao mar, ele não está preocupado em viver o Campeche, ele tá preocupado em quanto que ele vai ganhar quando ele vender.

(...)

O que leva por exemplo agora esse momento de união que eu te falei, com todas essas pessoas de diferentes orientações políticas, de direita e de esquerda? É porque a gente tá defendendo o Campeche. Tem um processo ali de pertencimento a esse projeto. Que é um projeto que foi construído por essa luta. Por que, antes

dessa luta existir, não havia essa ideia de que o Campeche era um bairro jardim pra gente viver. Essa ideia foi se fazendo pela luta; e hoje, essa ideia vive até nesses caras que nunca fizeram a luta, ou que são contra a gente, mas eles já incorporaram essa ideia. (...) Então é incrível que essas coisas aconteçam, por essa ideia desse lugar que nos pertence. (...) Então isso, no Campeche, é difícil da gente encontrar em outros lugares; e tem a ver com isso, com esse amor, com a ideia de que aquele lugar é nosso lugar, e nós precisamos salvar ele, preservar ele.

Estes depoimentos colocam em questão que embora haja uma visão de conjunto importante para o planejamento insurgente, esta dificilmente, considerando-se um ativismo social plural e heterogêneo, não acaba sendo permeada por ambivalências. Além desta questão exposta, em relação ao planejamento insurgente, outro aspecto deve ser colocado em relevo: a questão do desafio contraditório entre empreender um projeto a partir de uma prática insurgente e, que este projeto mantenha-se de caráter contra-hegemônico. Há que se considerar que, se por um lado, as iniciativas de resistência analisadas empreendem em fissuras, ou pequenas rupturas no sistema capitalista, o sistema econômico capitalista, por sua vez, funciona como um “rolo-compressor”, contra o qual, as insurgências isoladas, não podem fazer muito, a não ser resistir no tempo-espaço que puderem. Se por um lado, há um movimento fragmentado, por outro, em dados momentos, há pontos de encontro quando muitos se unem contra um plano ou projeto hegemônico, ou seja, o “adversário comum” (a “ameaça”), é um catalizador de elementos.

Outros fatores devem ser observados, neste sentido que envolve as práticas espaciais insurgentes, em relação aos casos analisados. No caso do Campeche, o fato de ser uma região habitada por professores universitários, foi uma característica que distinguiu esse ativismo social entre outros em Florianópolis, uma vez que isto elevou o grau técnico dos debates realizados nos encontros e seminários, mas não somente eles; moradores e militantes “nativos” também são reconhecidos pelo elevado grau de expertise, em relação ao espaço vivido, tal qual se observa em entrevista⁹² realizada nesta tese. Quando se põe a questão do porquê um planejamento insurgente, capaz

⁹² Entrevista realizada em 16/04/2018, com Raúl Burgos, professor do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina, e militante engajado na construção do plano diretor alternativo do Campeche.

de disputar espaço na esfera política com o planejamento institucional, emerge no Campeche e não em outras localidades de Florianópolis, algumas respostas encontram convergência:

É caracterizado o tipo de morador que vai para o Campeche. Há uma história, bastante particular, esses moradores encontram um lugar desprovido de equipamentos públicos (...), as pessoas vão com uma visão de vida, praia limpa, convívio com a natureza, casas e não prédios, a ideia de falar com o vizinho (...); um forte componente dessa reação foi aquele plano mirabolante que enchia de prédios a estrada, ou seja, era tudo contrário ao que as pessoas que foram viver lá queriam para a sua vida, embora, soubessem que o desenvolvimento seria inevitável historicamente, sabiam que ‘a ideia não é essa’, haviam outros planos e, como se forma essa ideia coletiva, diante da agressão que as pessoas sentiam individualmente, mas o convívio era um elemento, as pessoas se encontravam na praia, nas escolas, era uma comunidade muito ativa (...). A elite florianopolitana levou pro norte o desenvolvimento, para as praias quentes e calmas, e, salvou-se a parte sul. Possivelmente, a presença da universidade seja também um elemento, haviam muitos professores universitários, pessoas com expertises muito particulares viviam lá, por razões de escolha. Há então um núcleo ativo, potencialmente, contra essa agressão brutal do planejamento.

(...)

Havia também uma militância ambientalista de muito tempo, que vinha com os surfistas. Se você levar em conta que os surfistas eram um grupo militante pela preservação das dunas, do mar, localista, existiam alguns com uma expertise muito grande, com conhecimento do espaço físico, com um vínculo grande com o mar e com a comunidade nativa. (...) As pessoas foram se constituindo nesse movimento; há associações muito novas nesse momento, e se você pensa no Campeche, é relativamente recente, a AMOCAM se formou em 1987, poucos anos antes já, com um certo programa também vinculado a

preservação, e com linhas, que davam orientação para o plano diretor, que estava na mesa de discussões, desde o plano dos balneários, de 1985. O ambientalismo já tinha nos anos 1980 um certo desenvolvimento aqui, sobretudo, em torno da ECO 92, em torno da cultura nativa. Depois vai-se juntando com a dimensão urbana, e aí toma outra dimensão.

Assim, é fato que no enredo das lutas contra o plano diretor do Campeche, elaborado pelo IPUF, o fato de haver um elevado grau de saber local, o que criou um capital social importante. A entrevista realizada com Paulo Rizzo, acrescenta aspectos sobre este ponto:

Bom, existiu algo interessante, porque uma boa parte ali da população, morava no Campeche, pessoas que são técnicas. Então, você tinha, biólogos, cientistas sociais, assistentes sociais, historiadores, físicos, engenheiro ambiental, boa parte professor, outra parte não-professor, e que, então tinha pessoas com uma capacidade técnica na população, e que mostravam perante ao estudo de planejamento, a fraqueza técnica da proposta. Então isso foi extremamente importante. Porque o que que acontece, discussão de um plano ela é muito abstrata, e só para citar um exemplo, nessa questão em relação a avenida na praia, que não queria verticalização, na verdade, a proposta que o IPUF fazia era de dois pavimentos, com um incentivo que chegava a quatro pavimentos. E a gente dizia, não mais isso vai mudar. E eles diziam, não, não vai mudar. Então, teve uma polêmica, quem vai garantir que não vai mudar? Você vai fazer todo um incremento que vai valorizar o solo, e vai ter a pressão dos empreendedores imobiliários pra mudar, que foi o que aconteceu na Beira Mar Norte. Nós temos um estudo aqui já, da UFSC, que mostrou que chegou a valorizar três mil por cento, com a construção da Beira Mar Norte.

A trama de relações e redes sociais estabelecidas em um dado espaço demonstra ser um elemento crucial a ser considerado, no caso do planejamento insurgente do Campeche. Em relação à Pointe-Saint-Charles, por sua vez, a dimensão espacial foi apontada por entrevistados nesta pesquisa, com grande relevo, no que condiz a coesão das lutas locais. A

contemplanção de ambos os casos, colocados em relação comparativa, revela o forte caráter sócio-espacial das práticas de planejamento insurgente. Quando se questionou a alguns dos entrevistados, porque processos participativos autogeridos em planejamento urbano ocorrem em Pointe-Saint-Charles, algumas respostas confluíram para a questão espacial. Conforme a entrevista com Jocelyne Bernier:

Eu tenho algumas hipóteses. De um lado Pointe-Saint-Charles é um antigo bairro operário, onde ocorreram experiências de militância. Isso remonta à bastante longe, as grandes greves na construção do canal de Lachine, você sabe, então existe um passado militante, nos antigos ateliers do CN, onde muitos operários trabalhavam. (...) Nos anos 1960, tivemos a criação da via marítima de Saint-Laurent, e foi o declínio das empresas, por exemplo a Nordelec, que tinha 7 mil operários. Então isso significa uma tradição militante de longa data. Nos anos 1970, haviam comunidades de francófonos e anglófonos que haviam vindo para a construção dos caminhos de ferro e para a ponte Victória, e eu remonto longe, hein? Mas o fato que estes imigrantes estarem aqui, fez com que as universidades anglófonas enviassem pessoas ao bairro para criar organismos em saúde (...). Em razão disso, foi criada a clínica comunitária de saúde de Pointe-Saint-Charles, e ao nível jurídico também, já que deram origem ao serviço jurídico de Pointe-Saint-Charles, os quais terminaram por servir de modelo para desenvolver redes de apoio social, através do Quebec. Então, teve isso, e também as igrejas, que desempenharam um papel importante com os conselhos operários, esta foi a animação social, e é o que é colocado como um primeiro elemento. Um outro elemento, eu diria, que é o fato de que nós estamos em um bairro enclavado: o canal de Lachine, duas pontes e o rio. Isto criou um sentimento de identidade consideravelmente forte. (...) então, existe uma junção de proximidade entre as questões sociais, história operária, e trabalho de animação social (...), eu diria, isso que se mantém é um pouco isso que nos diferencia. Além disso, o bairro sempre quis controlar essas instituições locais, o que quer dizer, nós ainda temos o equivalente do CLSC, a Clínica Comunitária,

inteiramente gerida por um conselho de administração de cidadãos. Os serviços jurídicos, também são, os dois são associados a redes públicas mas são inteiramente geridos por cidadãos.

(...)

Então, para reunir estas redes, é um pouco uma questão de tamanho, o fato de sermos pequenos e não sermos muito numerosos, não sei como é lá em Florianópolis, mas aqui temos 14 mil habitantes aqui em Pointe-Saint-Charles (...), não é um tamanho muito grande, por exemplo em comparação com Côte de Naige, que é um grande território. Então aqui é certo que as redes vão se entrecruzar em algum momento (...), como vocês estão em uma Ilha, estamos em um enclave, então você sabe, isso cria um sentimento de identidade, você reside ali, é o seu lugar.

A entrevista com Myreille Audet também corrobora neste sentido, colocando a questão do “enclave territorial” como uma das razões pelas quais as práticas de planejamento insurgente ocorreram em Pointe-Saint-Charles, e não em outro bairro montrealês.

O contexto particular de Pointe-Saint-Charles é que se trata de um pequeno bairro com uma história rica, mas que é um bairro enclavado geograficamente falando, também. Não é difícil juntar a população de Pointe-Saint-Charles. Eu posso partir com três ou quatro pessoas e fazer um porta-a-porta no bairro. Há uma questão de proximidade, que favorece a algumas experiências interessantes, como a OPA. No começo dos anos 2000, saímos de todo o período dos anos 1990, um período de lutas que não eram necessariamente lutas contra a gentrificação e pela moradia; nós estávamos em um período de desmantelamento dos programas sociais, por dez quinze anos, falamos de lutas defensivas contra o desmantelamento da seguridade social, em todo o Quebec. Havia um contexto de descentralização territorial em direção às municipalidades, e na esteira desse processo ocorre que poderes são dados aos distritos. Não ainda taxaço, mas legislação, entre

outros, os planos de urbanismo vão agora ser, em grande medida, definidos pelos distritos. No início dos anos 2000, enquanto esse processo é insuflado, nós perdemos bastante de nosso suporte, em relação ao desmantelamento do Estado. Por dez, quinze anos, nós refizemos as mesmas lutas, as mesmas manifestações, reutilizamos os mesmos discursos, as mesmas formas de fazer, a nível de Montreal, eu falo de 40 manifestações por ano, para mostrar que nós não tínhamos poder, não tínhamos força política. Havia nesse contexto, finalmente, a transformação do quadro de vida, da qualidade e das condições de vida, pela ação dos distritos, em um momento que nós ainda não conhecíamos bem essas dinâmicas. De modo que, nós nos encontrávamos em um momento em que o distrito iria redefinir o seu plano de urbanismo, mas que, não iria fazer consultas públicas. Eles decidiram convidar pessoas específicas, ou organizações-alvo, com consultores que iam fazer eles mesmos as mudanças e leva-las aos eleitos. De maneira que você não tinha chance de participar sobre as questões conflituais de desenvolvimento urbano, de qualidade de vida, diretamente, com aqueles que vão adotar e definir o plano de urbanismo. Nós decidimos que isso não ia se passar dessa forma, nós estávamos em 2003, e o CN acabava de vender uma parte de seus terrenos, e haviam organismos para-públicos, e eu diria privados que queriam 'meter a mão' nesses terrenos. Então o bairro decide não participar dessas audiências, e decide que vai convocar uma assembleia pública, organizada pela Clínica Comunitária junto com outros organismos, e comparecem quase 200 pessoas. Nessa assembleia, em 04 de junho de 2003, a gente discute a questão dos terrenos do CN, e, com tudo que recolhemos, nós redigimos um relatório, para o plano de urbanismo, com todo uma gama de reivindicações, e nós dissemos, bom, o distrito não quer fazer consultas, mas nós já fizemos uma etapa de consulta, nós vamos fazê-las na rua, no nosso bairro, nós vamos fazer as nossas proposições. No fundo, o que estávamos dizendo era, nós vamos fazer o nosso próprio plano de urbanismo. Nós vamos, se preciso, nos opor ao plano de urbanismo do distrito, e nós vamos estar preparados para argumentar com o distrito.

Um ano mais tarde, durante um final de semana inteiro, nós fizemos a primeira *Opération populaire d'aménagement*.

As entrevistas realizadas revelam que identidades territoriais são construídas a partir da apropriação simbólica do espaço vivido. A dimensão material de cada lugar, a trama urbana instalada sobre o ambiente natural, condiciona todo um conjunto complexo de práticas espaciais e insurgências. Se Pointe-Saint-Charles se constitui em um território “enclavado”, pode-se dizer o mesmo do Campeche? Considerando que o bairro se encontra bastante fechado em sua trama urbana com apenas dois acessos (um pela Lagoa da Conceição e um pelo Saco dos Limões), além de limitar-se a leste pelo morro do Lampião, e a oeste pelo mar, é possível fazer-se uma correlação, também nesse sentido (ainda que a urbanização seja bastante mais dispersa, do que em relação a Pointe-Saint-Charles). Se o poder é exercido não apenas no espaço, mas através do espaço e por meio do espaço, uma espacialidade que, materialmente, induz a um certo confinamento, de certo modo, pode influenciar a constituição de uma maior coesão social, ainda que, como já mencionado, isso não signifique a ausência de ambivalências. A seguir, apresenta-se um quadro síntese no qual indicamos os principais processos que envolveram disputas pelo poder decisório, em que territorialidades são mobilizadas tanto em relação ao planejamento institucional, quanto em relação ao planejamento insurgente no Campeche e em Pointe-Saint-Charles:

Quadro 08: processos envolvendo conflitos abordados por esta pesquisa

	Planejamento institucional	Planejamento Insurgente
Florianópolis	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Diretor Participativo de Florianópolis - Plano de Desenvolvimento do Campeche 	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Diretor Comunitário do Campeche - A luta pelo PACUCA
Montreal	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Plan d'urbanism de Montréal</i> - Projetos específicos (Cassino, terrenos do CN, canal de Lachine) 	<ul style="list-style-type: none"> - Opérations populaires d'aménagement (OPAs) - A luta pelo <i>Bâtiment 7</i>

Fonte: elaboração própria.

No planejamento municipal, diferentes interesses sobre uma dada questão envolvendo o espaço levam a disputas pelo poder decisional. Mantendo um certo distanciamento do planejamento conduzido pela administração municipal (ainda que não totalmente separadas, visto que há uma tensão permanente entre Estado, instituições e sociedade civil), as práticas insurgentes de planejamento urbano, nos casos do Campeche e de Pointe-Saint-Charles desempenharam um importante papel, não somente por serem capazes de bloquear planos e projetos pouco ou em nada condizentes com as demandas e as necessidades dos residentes locais, como também, por agirem na problematização de questões e na proposição de diretrizes mais coerentes às demandas associadas a realidade local. Desta maneira, elas exercem contrapoderes nas disputas decisórias em relação ao planejamento urbano municipal, sejam estes processos participativos ou não. Conseqüentemente, há uma boa margem para que tal influência se reflita no espaço vivido, traduzindo-se em mudanças no ordenamento territorial, e em

re-territorializações (materiais e simbólicas). A apropriação do território empreendida por estas práticas, *materialmente* (espaços públicos, meios de mídia comunitários, serviços autogeridos, etc.) e *imaterialmente* (na construção de uma visão coletiva de bairro e da própria cidade), tal qual é demonstrado pelas experiências do Campeche e de Pointe-Saint-Charles, imprime uma maior chance de que as demandas e proposições comunitárias sejam parcialmente ou totalmente atendidas, sendo institucionalizadas nos sistemas políticos.

IV.2.1. Elementos para a análise de práticas espaciais insurgentes de planejamento urbano

No intuito de construirmos um quadro de análise sobre as experiências de planejamento insurgente, convém agora, ampliarmos a abordagem levantada no item anterior. Assim, destacamos, primeiramente três condicionantes (variáveis) das práticas insurgentes de planejamento urbano, e, ao final, propomos, com base na coleta de dados e nas reflexões produzidas no desenvolvimento desta tese, mais uma condicionante, associada a questão da territorialidade. A partir de Miraftab (2009; 2016), três condições são, *a priori* fundamentais para que uma prática social seja considerada como planejamento insurgente:

- **Espaços de contra-poder**: em contextos neoliberais, a territorialização incide em privatização do espaço público, privando as pessoas do convívio nestes espaços onde o acesso é controlado pelo poder do dinheiro. As práticas espaciais insurgentes se manifestam contra o Estado, apesar dele e até mesmo com ele. Nem mesmo as regras e normas legais podem garantir que a participação (informação e consulta) seja considerada, e os resultados do planejamento correspondam ao que foi previamente debatido em arenas participativas. Ela própria (a participação institucional) não possui caráter deliberativo, o que incide na necessidade de uma autonomia social capaz de, exercer controle social sobre o aparato do Estado capitalista sem as possíveis “contaminações” de formas de poder manipuladas (cooptação), e capaz de elaborar suas próprias leis, em relação ao espaço vivenciado.
- **Espaços de Transgressão**: ainda que tenhamos focalizado este estudo em algumas organizações populares específicas e lutas

localizadas, as articulações em torno dessas práticas são muito maiores, e envolvem uma ampla gama de atores, tempos e espaços, que transgridem o momento-espaço destas lutas. Em todos os casos, estas se constituem em experiências embasadas em uma consciência historicizada da trajetória de lutas locais, mas há conexões simbólicas e/ou materiais com mobilizações externas. Além disso, há transgressões da falsa dicotomia entre “espaços convidados” e “espaços inventados”, típica do planejamento urbano institucional.

- **Espaços de imaginação:** a existência destas práticas serve à descolonização do pensamento do planejador urbano. O fenômeno insurgente provoca o desprendimento das escolas de urbanismo, problematizando e desconstruindo o planejamento inclusivo/participativo, e o planejamento (neo)liberal, mostrando que podem, a depender da conjuntura de poder, ser faces de uma mesma moeda. Este fenômeno abre espaço para que sejam considerados um vasto rol de práticas espaciais, enquanto potenciais formas de planejamento urbano, bastando que o espaço seja territorializado, apropriado, utilizado de modo diferente àquele para o qual foi projetado ou concebido.

O estudo dos casos do Campeche e de Pointe-Saint-Charles, considerando o caráter conflitivo destas experiências, demonstrou que um outro aspecto, relativo ao território (des-territorialização, territorialidades), pode ser acrescentado aos estudos sobre planejamento insurgente. Se no bojo destas práticas estão contrapoderes que transgridem tempo e espaço, criando propostas alternativas de planejamento urbano, é porque existe uma forte relação entre a materialidade e a imaterialidade, no que diz respeito às projeções das relações de poder sobre o espaço. Diferenciadas territorialidades se sobrepõem e acompanham os conflitos desde sua origem. Há domínio da produção do espaço por formas hegemônicas de territorialização e que levam a des-territorialização, por um lado, e por outro, há apropriação do espaço, o que subentende identidades compartilhadas a partir de relações sociais simbólicas, mediadas pelo espaço. Nestes termos, enquanto no Campeche o espaço natural influencia uma apropriação territorial baseada no ambientalismo e no patrimônio, em Pointe-Saint-Charles, de modo semelhante, são as atribuições do passado industrial do bairro, e a presença do patrimônio construído, que dão a tônica das

resistências. Neste sentido, propõe-se que a apropriação simbólica do território é um elemento frequente em práticas de planejamento insurgente.

- **Espaços de apropriação:** experiências que envolvem um elevado grau de apropriação simbólica de elementos presentes no espaço vivenciado. Nos casos destacados, pode-se mencionar, de modo semelhante, a apropriação dos elementos que compõem o patrimônio histórico. No caso do Campeche, por exemplo, a comunidade local se identifica com o histórico do antigo Campo de Aviação, além de aspectos físicos envolvidos (o Morro do Lampião, por exemplo). Em relação a Pointe-Saint-Charles, pode-se mencionar a ligação afetiva como passado industrial do bairro, onde muitos moradores possuem parentesco com antigos operários das usinas, que compunham o complexo ferroviário nos antigos terrenos do CN, além de aspectos físicos (o canal de Lachine é um exemplo).

A seguir, baseados nestas proposições, sugerem-se quadros analíticos em relação ao Planejamento insurgente no Campeche e em Pointe-Saint-Charles, considerando que tais perspectivas possam servir para análises semelhantes.

Quadro 09: planejamento insurgente no Campeche

Conjunto de variáveis	Grau de intensidade	Descrição detalhada
Espaços de contra-poder	Forte	Bloqueio ao Plano Diretor do Campeche; organização de seminários auto-organizados de planejamento; resistência no Plano Diretor Participativo (Núcleo Gestor autoconvocado); inexistência de apoio financeiro do Estado.
Espaços de transgressão	Médio	Trajetória de lutas locais conectada ao movimento ambientalista; mobilização que transgride escalas e faz conexões com a história da aviação civil (nacional e internacional); transgride a ação dos “espaços convidados” do planejamento municipal de Florianópolis.
Espaços de invenção	Médio/Forte	Reuniões e seminários comunitários de planejamento; elaboração de mapas e diretrizes pela comunidade; combinação de auto-organização e participação.
Espaços de apropriação	Forte	Apropriação simbólica do antigo terreno do Campo de Aviação; proposta do PACUCA.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 10: planejamento insurgente em Pointe-Saint-Charles

Conjunto de variáveis	Grau de intensidade	Descrição detalhada
Espaços de contra-poder	Médio/Forte	Resistência no Plano de Urbanismo da cidade; constituição de OPAs; bloqueio ao megaprojeto do Cassino; intervenções no projeto imobiliário sobre os terrenos do CN; apoio financeiro do Estado a mesas de concertação como a <i>Action-Gardien</i> .
Espaços de transgressão	Médio/Forte	Trajetória de lutas locais conectada com o passado industrial e o movimento operário; transgride espaços, com grupos de conexão com o movimento anarquista e altermundialista em distintas escalas; não se resume a ação dos “espaços convidados” do planejamento municipal em Montreal.
Espaços de invenção	Forte	Organização de Operações populares de planejamento (OPA); elaboração de mapas e diretrizes pela comunidade; combinação de auto-organização e participação.
Espaços de apropriação	Forte	Apropriação simbólica dos antigos terrenos ferroviários do CN; proposta do <i>Bâtiment 7</i> .

Fonte: elaboração própria.

As práticas espaciais insurgentes, do Campeche e de Pointe-Saint Charles, se considerarmos a perspectiva de Souza (2017), vista na primeira parte teórica desta tese, podemos dizer que elas combinam territorializações em sentido “amplo” e “estrito”. Por exemplo, no caso do Campeche, podemos citar as manifestações contra a provação do plano diretor da maneira em que se encontrava, em frente à Câmara de Vereadores e de deputados, com faixas que tinham como dizeres, entre outros “esse não é o

nosso plano!”, ou a ocupação do Teatro Álvaro de Carvalho, que também trata-se de um tipo de territorialização, ainda que efêmera. Os exemplos são inúmeros. O abraço em volta do bar do Chico, a retirada da passarela do Condomínio Essence, entre outras, apontam para formas de ação direta que incluem territorializações com presença física, mas que contemplam elementos de apropriação simbólica do espaço vivido. Em Pointe-Saint-Charles, uma das formas de chamar a atenção das autoridades pública para o descaso com o patrimônio industrial, que passava pela reconversão em condomínios fechados de luxo, e reivindicar um espaço público de uso coletivo no bairro, foi a ocupação (*squatting*), em uma edificação nas bordas do canal de Lachine. A entrevista com Judith Cayer coloca o impasse dos moradores identificados com o pensamento libertário, em relação à luta institucional, em detrimento da ação direta:

Quando o CSA começa sua luta para se reapropriar de um edifício em Pointe-Saint-Charles, estávamos claramente em meio de uma disputa pelos terrenos do CN. Ao mesmo tempo o meio comunitário se agitava bastante sobre a iniciativa da OPA, da qual o CSA fez parte e esteve implicado. Ao mesmo tempo em que discutia as questões sobre o *Bâtiment 7*, e de representação ao nível político, uma primeira consulta, uma pré-consulta feita pelo OCPM em 2008 se passava; (...) tomamos a iniciativa de nos aproximarmos de cada um dos grupos do bairro, que são ao nosso senso, estratégicos, para perguntar o que achavam dos squats, quais eram as suas posições de apoio, quais são suas estratégias ligadas ao bairro, então tentamos afinar nossas estratégias com esses organismos, levando em conta que um squat, na América do Norte você não ganha se você está sozinho, sem apoio popular, ou de apoio instituídos pelos grupos.

(...)

De modo que compreendemos quando estávamos próximos de fazer o squat, que esta era uma boa iniciativa, mas que os terrenos do CN eram um território “quente” para fazer um squat naquele momento. Ao mesmo tempo, então o grupo de habitação o RIL, nos pediu para não irmos lá, como

uma condição de seu nome a zelar; então é neste contexto que nós decidimos fazer o squat em um terreno nas bordas do canal de Lachine, que era também importante, um lugar que seria demolido para ser transformado em condomínio, uma antiga fábrica de roupas, então estivemos lá fazendo nossa ação. Na verdade tudo se passa nesse mês entre maio e junho, fizemos o squat em 29 de maio, mas antes, em fevereiro, teve uma parte do teto do *Bâtiment 7* que caiu, e o proprietário demoliu essa parte do prédio sem permissão, então foi isso que fez alguns habitantes que moravam ali perto reagirem; (...) no começo de março, teve um encontro no qual o CSA fez parte, para defender que – ei, o edifício que nós podíamos ocupar poderia ser talvez esse, o *Bâtiment 7*. Porque até então, ninguém havia pensado no *Bâtiment 7*, todo mundo queria o *Bâtiment 7* para ateliers de artistas, nós para fazer um Centro social autogerido, outros grupos, havia tudo isso que se planejava, depois de alguns anos através das Operações populares de planejamento, mas, ninguém havia se reunido para dizer – é esse que a gente quer.

(...)

Então o squat foi feito, ele durou dois dias e a polícia entrou lá dentro, bom, fomos reconhecidos. Não muito tempo depois, fizemos uma reunião do CSA, éramos mais ou menos trinta, quarenta pessoas, na qual colocamos como questão, devemos continuar com os squats, dessa forma radical, ou ao contrário, vamos investir na iniciativa do *7 à nous*, do *Bâtiment 7*, o que não seria uma lógica puramente radical, puramente de reapropriação, mas teríamos que ‘jogar o jogo’ da negociação, e tudo isso. Então nessa assembleia, a posição foi diametralmente oposta, a metade, mesmo mais que a metade que queria continuar como as ações radicais, tipo squat, e havia um pouco menos que a metade que queriam pelo *Bâtiment 7*, mas todos esses que queriam pelo *Bâtiment 7*, eram todos militantes anarquistas de Pointe-Saint-Charles, enquanto todos aqueles que não queriam pelo *Bâtiment 7*, eram militantes

anarquistas ‘do exterior’ da Pointe. Então ficou bastante claro que, se os militantes anarquistas queriam colaborar, participar de uma iniciativa como o *7 à nous*, aqueles que não eram pela causa, deveriam fazer outra coisa, outras ações em outro lugar; de modo que, mesmo sendo minoritários, a decisão foi tomada naquele momento de investir o CSA na iniciativa do *7 à nous*; então, os libertários de Pointe-Saint-Charles, decidiram ser estratégicos, ser totalmente fiéis aos princípios radicais que tínhamos, de nunca ter medo de fazermos as ações do modo que entendemos, mas de sermos estratégicos, de fazermos o máximo possível, em termos de negociação com os outros atores, para que isso servisse ao bem comum.

A ocupação, enquanto uma prática espacial insurgente, na perspectiva de Souza (2017), é um tipo de territorialização em sentido estrito, notadamente acompanhado de cartazes, faixas, discursos em espaços públicos, entre outras formas de apropriação do espaço, que seriam formas de territorialização em sentido amplo. Outros elementos, como a refuncionalização do espaço material, e a ressignificação de lugares, também entram em cena, nas práticas espaciais de grupos ativistas, tanto em relação ao antigo Campo de Aviação no Campeche, quanto em relação aos antigos terrenos do CN em Pointe-Saint-Charles. Neste sentido, estes espaços foram reapropriados para a construção de circuitos econômicos alternativos, que se desenvolvem na horta comunitária e no projeto do PACUCA, assim como nos diversos projetos internos e externos ao *Bâtiment 7*. A conquista do Campo de Aviação como área pública para a comunidade, envolve transgressões do espaço-tempo local, além de elementos associados à conjuntura política. A entrevista com Ataíde Silva, coloca em relevo estes aspectos:

Então essa luta de querer essa área como área pública, começou na década de 1980, para que ela se fortalecesse com a relação histórica. (...). Ela é uma área da União, sobre a guarda da Base Aérea, que assumiu a área em 1975, e a Ana Amora fez um trabalho acadêmico sobre a área, e aí a luta prosperou, nasce a AMOCAM, em 1986, e trava lutas junto com a ASC, em especial pelo Campo da Aviação, com muitas propostas sendo feitas pela comunidade, no

qual a comunidade depois conseguiu recurso e desenhou o projeto de um parque, que foi um projeto aprovado em audiência pública, junto com o Isacampeche (...), nesses anos de lutas, e de muitas idas e vindas, muitas delas foram à Brasília, na qual eu mesmo fui recebido pelo Lula, duas vezes, pelo José Alencar, três vezes, e a Dilma que falou conosco, recebeu o projeto. Nesses trinta anos, foram anos de embates, não como se fossem adversários, mas de forma a mostrar a importância de ter consciência daquela área para a sociedade civil como um parque, pra que ela garantisse o registro da tradição, da cultura, tanto pro Campeche como para a cidade.

A conjuntura política, portanto, é também um aspecto fundamental em relação a tais conquistas. A entrevista com Judith Cayer, demonstra a relevância da conjuntura local aberta ao diálogo, em relação ao Distrito Sud-Ouest:

De fato eu penso que, um dos fatores chave, não ‘o fator chave’, foi o fato que Benoit Dorais assume a prefeitura do distrito em 2010, e ele se encontrou com a gente, inclusive tomou um café com a gente, (...) para discutir a ação direta e tudo isso, e eu penso que isso foi bom. Isso por que se transformou em um fator chave, o que nos permitiu perceber isso foi o fato de que ele obrigou o promotor a se entender com a gente. Para a gente, o *7 à nous*, ele disse: ‘eu não posso dar pra vocês, eu não posso forçar ele a dar pra vocês, mas eu posso força-lo a se entender com vocês, antes de lhe dar a sua mudança de zoneamento; antes de aprovar o seu projeto, entende? De fato que, eu quero obriga-lo a se entender com vocês, de modo que, vocês, façam sua parte. Ele nos disse isso, vocês, façam sua parte. Façam sua parte de fazerem mobilizações, façam seu trabalho de fazerem barulho, façam seu trabalho de ocuparem a rua, façam seu trabalho de mobilização. Será que isso fez o proprietário a nos dar [o Bâtiment 7]? Sabe, tem muitas pessoas que pensam que sim, ele jogou o jogo da neutralidade, ele não queria ir mais longe, mas ao mesmo tempo, essa ação de ‘meter o pé na porta’, e de nos dizer, ‘façam seu trabalho,’ (...), bom isso permitiu

que conseguíssemos, de modo que, isso não foi algo banal como posição que ele tomou.

Se o poder é exercido por meio das configurações territoriais, quando estas empreendem alteração de limites e fronteiras, então o conflito nos casos analisados se constitui na medida em que são negociadas e renegociadas as áreas de influência do zoneamento, como por exemplo, pelas reivindicações de um gabarito de dois andares no Campeche, ou ainda, pela manutenção de uma zona de empregos em Pointe-Saint-Charles. Se o poder se exerce por um planejamento que utiliza a participação de forma meramente demagógica, por outro lado, ele também se manifesta pelas identidades compartilhadas, as quais se constituem na âncora das ações sociais das práticas de planejamento insurgente. Tais atributos identitários são a todo tempo ressignificados, pelas próprias transformações de que o espaço urbano é alvo (des-territorializações). Um dos desafios atuais do ativismo social no Campeche, assim como em Pointe-Saint-Charles é, frente a intensificação dos processos de gentrificação (associados a urbanização neoliberal), influenciar as re-territorializações, para que as novas populações que chegam, assim como os mais jovens habitantes dos bairros, compreendam a trajetória histórica das lutas coletivas locais, e renovem estas lutas, a partir dos problemas presentes, e com a noção de que uma visão coletiva construída de modo autônomo é crucial para o desenvolvimento futuro dos bairros.

CONCLUSÃO:

No desenvolvimento desta tese, a tarefa proposta de realizar um estudo relacional entre dois casos de planejamento insurgente em territórios tão longínquos quanto diferenciados do ponto de vista natural, econômico, político e cultural, conflitou-se em um desafio bastante grande. Isto também em virtude de a ideia de práticas espaciais insurgentes tratar-se de um conceito relativamente novo, praticamente inexplorado em pesquisas no campo do planejamento urbano brasileiro. Estes desafios porém, acabaram por instigar a vontade de contribuir para com o desvendamento de relações entre estas práticas e a cidade contemporânea, e propor caminhos de pesquisa para estudos semelhantes neste campo emergente, frente ao cenário de conflitos urbanos decorrentes da neoliberalização em distintas escalas do poder territorial.

Na medida em que foram se definindo problemática, hipótese e objetivos de pesquisa, a referida distância geográfica foi diminuindo. Isto porque, a partir da coleta de dados realizada em Florianópolis e em Montreal sobre a participação no planejamento urbano destas cidades, e sobre as experiências de resistência propositiva em relação a este planejamento nos bairros Campeche e Pointe-Saint-Charles, revelaram-se diferenças e semelhanças, as quais corroboram e ampliam a construção teórica sobre este que é um conceito ainda pouco conhecido para muitos, mesmo no campo da Geografia Humana, o conceito de práticas espaciais insurgentes. Ressalta-se que, esta tese colocou os conceitos de “prática espacial insurgente” e o de “planejamento insurgente”, como conceitos complementares. Isto, considerando-se que, se por um lado, nem toda prática espacial insurgente é uma prática de planejamento insurgente, em sentido estrito, por outro lado, toda prática de planejamento insurgente é uma prática espacial (insurgente). Quando pessoas comuns, ativismos e movimentos sociais se reúnem, como nos casos do Campeche e de Pointe-Saint-Charles, para discutir, debater e propor alternativas de planejamento urbano para os bairros/distritos em que habitam e convivem, estas são práticas sociais densas de espacialidade, em muitos sentidos.

Neste sentido, a partir de autores como Miraftab (2009; 2016), e Souza (2017), algumas condições comuns às práticas de planejamento insurgente foram levantadas e sistematizadas nesta tese. Primeiramente, tratam-se de práticas sociais contra-hegemônicas, em que contra-poderes são mobilizados, envolvendo táticas que combinam ação direta e luta institucional. Em segundo lugar, tratam-se de práticas transgressivas, as quais

baseiam-se em uma consciência coletiva historicizada, e que não se atêm aos limites das fronteiras espaciais e, nem às delimitações conceituais do planejamento urbano convencional (institucional). Em terceiro lugar, que o planejamento insurgente envolve um campo imaginativo sobre a cidade que vai além da resistência, para propor meios de ação e novas espacialidades alternativas ao cerceamento institucional estatal e das esferas econômicas dos mercados. As práticas de planejamento insurgentes, nos dizeres de Holston (2016), envolvem sempre um “processo político alternativo” ao processo hegemônico de neoliberalização e às formas de institucionalidade do Estado, tal como a participação.

O estudo das condições da participação em planejamento urbano, nas cidades de Florianópolis e Montreal, demonstrou limites mas também possibilidades, no que se refere aos diferenciados desenhos institucionais. Ainda que ambos os casos se tratem de formatos de “ratificação pública”, tal como vimos, são diversas as peculiaridades da participação no que tange não somente ao desenho institucional, mas também às suas correlações com a vontade política e a tradição associativa local. Estes aspectos foram estudados dentro de uma perspectiva histórica, e geográfica – multiescalar - por assim dizer. Considerou-se, em ambas as cidades, as transformações do planejamento urbano, sendo resgatados aspectos relativos às conjunturas políticas (locais e supra-locais), para demonstrar o processo de democratização do planejamento, ou melhor dizendo, o processo de institucionalização da participação social no planejamento urbano de Florianópolis e de Montreal. Neste sentido, a partir de um levantamento de planos diretores elaborados nestas cidades, observa-se um processo histórico semelhante, de mudança na condução dos processos de planejamento urbano, associado ao declínio do Estado de bem-estar social na província do Quebec - condição relativa a uma modernidade incompleta no Brasil - para a emergência de um novo contexto, demarcado pela confluência de formas democráticas de condução das políticas públicas com o projeto político neoliberal, condição que passou a exercer influência sobre o espaço urbano, no limiar da virada para o século XXI.

Neste novo momento, em que a participação nas políticas públicas de planejamento urbano se tornou imperativa em diversas municipalidades ao redor do mundo, tal como em Florianópolis e em Montreal, diferentes elementos corroboram para uma participação de qualidade. Além dos aspectos relativo à pré-existência de condições de vontade política, e de uma desejável tradição associativa vigorosa, em termos da construção de uma visão coletiva em comum sobre a cidade (ainda que, permeada por

ambivalências), no que tange ao desenho institucional, e a sua capacidade de promover a institucionalização de demandas no sistema político, três condições foram levantadas. Como vimos a partir de Marques (2010), em primeiro lugar, é necessário que o desenho institucional das políticas públicas de planejamento, seja capaz de incentivar habilidades no corpo da sociedade civil, provendo informações de qualidade sobre o processo participativo à população. Em segundo lugar, é necessário que o desenho institucional seja capaz de motivar a participação, e isto somente ocorre, se a população sentir confiança no processo, ou seja, na medida em que ela percebe que sua presença faz a diferença, em relação ao próprio processo e ao conteúdo dos planos elaborados. Em terceiro lugar, é necessário que o desenho institucional crie oportunidades, a partir de canais de *input* adequados, os quais considerem processos deliberativos onde o eixo, não somente de influência, mas verdadeiramente decisório, esteja localizado nas esferas públicas da sociedade civil.

Considerando-se estes elementos, diversas foram as diferenças entre Florianópolis e Montreal, no que se refere aos processos de participação em planejamento urbano na atualidade. Há, na realidade, um grande abismo entre as duas cidades, se se considera a condução dos processos de planejamento urbano participativos. Neste sentido, destacamos nesta tese, a forte influência de uma cultura participativa em Montreal, associada a todo um contexto histórico ligado essencialmente à prática das consultas públicas no Quebec. A criação do *Office de Consultation Publique de Montreal*, reflete uma parte desta história, pelo relativo sucesso de uma política de consultas públicas que remete à criação do *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* em 1978, e à criação da *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* em 1979, além da institucionalização do *Bureau de consultations publiques* durante a gestão de Jean Doré (1986-1994). O OCPM é uma inovação territorial singular no mundo municipal, em termos de participação no planejamento urbano. Suas principais características, conforme visto, é a sua neutralidade política (trata-se do que se poderia chamar de uma autarquia, em termos brasileiros, constituindo-se por elevada autonomia administrativa, ainda que sua estrutura seja financiada com recursos do Estado), a transparência, e o propósito de ser uma instituição específica para a realização de consultas, com um corpo técnico composto por especialistas (comissários), selecionados a partir de uma lista elaborada pelo próprio *Office*, eleitos em votação que necessita de dois terços da câmara municipal para cumprirem um mandato de quatro anos. Isto se reflete, além da qualidade das consultas, em um significativo grau de confiança nesta instituição, algo portanto,

bastante diferenciado do IPUF, que sofreu pelas tentativas de desmonte a nível local, e pela falta de uma política de incentivo ao planejamento municipal, o que por sua vez, é recorrente em basicamente todo o Brasil.

Em Florianópolis, em contraste, não temos tamanha tradição. Mesmo se considerando a presença de uma tradição associativa vigorosa, no que condiz as organizações populares envolvidas com a temática do desenvolvimento urbano na cidade (LUCHMANN e SCHERER-WARREN, 2006), a “resistência”, por parte da administração municipal, em relação a implementação de processos participativos institucionais vigorosos, de certo modo, quase sempre impediu que se estabelecesse uma relação de confiança nas instituições e processos participativos. Não havendo vontade política expressiva, no sentido de serem criadas condições institucionais adequadas, os processos participativos conduzidos pela administração pública de Florianópolis, ficaram muito aquém do que se espera de uma participação de qualidade em planejamento urbano. Neste sentido, o desenho institucional da participação no processo do Plano Diretor Participativo foi boicotado, sendo os Núcleos Distritais desmontados e o Núcleo Gestor esvaziado, incrementando o já alto grau de descrença na administração municipal em relação ao planejamento da cidade, em virtude de todo o histórico de conflitos associados ao planejamento urbano (como o caso do Plano de Desenvolvimento do Campeche). Deste modo, as experiências de participação no planejamento da cidade, podem ser marcadas mais por rompimentos e processos pseudoparticipativos, do que por continuidades e processos de participação efetivos.

Assim, não é o caso isolado de Florianópolis, mas tivemos que aguardar a reabertura do sistema político e o rearranjo institucional no cenário nacional, com a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001 e a criação do Ministério e do Conselho das Cidades em 2003, para que finalmente pudéssemos falar de uma participação institucional (ainda que vozes sociais viessem a reivindicando na cidade, muito antes disso). Estas questões se refletiram no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, que conheceu, talvez o seu melhor momento, entre 2006 e 2008, quando, fruto de uma reivindicação do movimento popular do Campeche, treze representantes distritais são eleitos para a composição do Núcleo Gestor municipal, o que acabou por inferir em mudanças na correlação de forças políticas neste processo; igualmente promissor naquele momento, foi a instalação de treze núcleos distritais, espaços públicos nos quais a sociedade florianopolitana pode discutir, junto ao corpo técnico do IPUF, proposições para os bairros e os distritos. O que

se tem após este período, é uma sucessão de bloqueios à participação, e a tentativa da prefeitura de retomar a tradição tecnocrática da cidade. Contudo, as pequenas rupturas, resultantes de insurgências locais como a do Campeche (em sintonia com a mobilização pela reforma urbana e o direito à cidade), já haviam feito a diferença. Em razão de mobilizações na esfera pública e de processos jurídicos movidos junto ao Ministério Público, a prefeitura (no papel preponderante de representações políticas conservadoras), passa a ter que se adaptar e aceitar a participação, como parte do processo político do planejamento urbano contemporâneo.

Ainda que sejam nítidas as diferenças em termos das possibilidades que derivam de um desenho institucional da participação no planejamento urbano atinente aos municípios pesquisados, buscamos pôr em relevo, os fatores limitantes da participação. Estes limites, corroboram o fato de que a própria ideia de participação – ou seja, “tomar parte de” – pode significar fazer parte de um conjunto de regras pré-estabelecidas no âmbito do Estado, e, como tal, que essa participação em “espaços convidados”, não seja suficiente para transformar as relações de poder irraigadas no sistema democrático representativo, e, sobretudo, no capitalismo. Entram em cena formas de pseudoparticipação que se tornam mais eficazes, na medida em que o processo de neoliberalização avança, e se infiltra nas estruturas do Estado capitalista. É justamente frente a esta problemática que uma vasta gama de práticas espaciais insurgentes passam a ser observadas em distintas cidades ao redor do mundo, sugerindo uma conexão entre elas. Esta conexão, ainda que em um nível teórico, deriva das respostas semelhantes aos efeitos da neoliberalização sobre as cidades.

Quais são estes efeitos? o reescalonamento do poder estatal, de modo que as cidades devem se tornar mais competitivas, ainda que, em muitos casos, não detenham as ferramentas políticas necessárias para tal requisito; a implementação de formas de planejamento estratégico pelas prefeituras, que selecionam os setores e localizações julgadas próprias aos investimentos, do ponto de vista dos interesses do capital; a guerra fiscal, a precarização do trabalho e dos serviços públicos, o incremento da força de trabalho excedente (desemprego), o aumento da desigualdade socioespacial e da pobreza urbana, a gentrificação; o confinamento em formas de habitar, de lazer, de consumo, que segregam este espaço público, tal como os condomínios fechados; a privatização do espaço público e de seu acesso, pelo poder do dinheiro. A neoliberalização acaba por incidir na privatização de toda a cidade, incluindo as esferas vitais associadas ao cotidiano, resultando em fragmentação

material e a nível simbólico, quando, cada vez mais, somente aqueles que podem pagar pelos usos atribuídos aos espaços, são considerados cidadãos.

As respostas a esta incidência, em diversas cidades ao redor do mundo, é a apropriação do espaço público por cidadãos comuns, a manifestação de práticas espaciais insurgentes. Estas práticas inferem em formas de ação direta, orientadas contra as formas hegemônicas de opressão mercadológicas e de manipulação do Estado, mas, sem o abandono de canais institucionais de participação, como forma tática de obtenção de demandas especificadas. Nestes termos, os ativismos e os movimentos sociais são os novos atores protagonistas de um tipo alternativo de intervenção no espaço público, um tipo diferente de planejamento urbano, em relação ao planejamento institucional convencional. Nos dizeres de Miraftab (2016), é necessário “(...) descolonizar a imaginação e as possibilidades para o futuro” e “(...) reconhecer o leque de práticas além das sancionadas pelo Estado e poderes corporativos – nomeadamente as práticas insurgentes” (p. 364); ainda para a autora, sobre as perspectivas de futuro “(...) a abertura sem fim, a pluralidade e a imprevisibilidade do futuro também o tornam um território político, um sítio de forte contestação sobre o rumo que pode tomar” (MIRAFTAB, 2016, p. 374). Considerando-se estes termos, Florianópolis e Montreal possuem experiências semelhantes, e que, portanto, foram analisados sob uma mesma perspectiva teórica, em relação aos casos de planejamento insurgente no Campeche e em Pointe-Saint-Charles.

O desenvolvimento desta tese demonstrou que as experiências de planejamento nos bairros do Campeche e de Pointe-Saint-Charles, em muitos aspectos, corroboram e ampliam as perspectivas teóricas apresentadas ao longo da tese, sobre as práticas espaciais e de planejamento insurgente. Considerando-se o *status quo* instituído (representado pela confluência “perversa” entre o sistema democrático representativo e o capitalismo em sua fase de aprofundamento neoliberal), este paradigma, em relação ao processo de urbanização, associa-se de modo inextricável aos processos de territorialização (des-re-territorialização) pretéritos e presentes, e conjuga distintas ou múltiplas territorialidades, em referência às concepções de futuro. Assim, estes também foram conceitos importantes no desenvolvimento desta tese. Caracterizam-se as práticas de planejamento insurgente estudadas, não somente pelo fato de serem práticas contra-hegemônicas, transgressivas, imaginativas, e o fato de combinarem ação direta e luta institucional, mas da mesma maneira, pela utilização de territorialidades, ancoradas na identificação e na apropriação territorial.

As situações e empreitadas associadas à utilização de territorialidades foram diversas ao longo da pesquisa, e revelaram uma dimensão forte, em relação ao Campeche e a Pointe-Saint-Charles. No caso de Pointe-Saint-Charles, por exemplo, a ocupação (squatting) de uma edificação nas bordas do canal de Lachine, a identificação com o *Bâtiment 7* e o passado industrial dos antigos terrenos do CN, são aspectos não negligenciáveis, do ponto de vista das motivações para com a ação social, e, mesmo para com a participação institucional, em relação às perspectivas de futuro do bairro. Do mesmo modo, no Campeche, a apropriação do terreno do antigo Campo de Aviação e sua reivindicação como espaço público comunitário, a luta pela manutenção do bar do Chico na praia, e a retirada do trapiche do Condomínio Essence Life Residence construído à beira-mar, são alguns exemplos do uso de territorialidades, e de uma forte identificação territorial. Além destes exemplos pontuais, os próprios processos de resistência propositiva, no que tange a organização de “Seminários Comunitários” e “Operações Populares” de planejamento urbano, mobilizaram a combinação de territorializações em sentido amplo e estrito, em correspondência ao conceito de práticas espaciais insurgentes, tal qual a perspectiva de Souza (2017). Neste sentido, considerando-se que ambos os casos tratam-se de experiências conflitivas em planejamento urbano, e que envolvem estas dinâmicas, nas quais atores locais participam ativamente da re-territorialização de seus espaços de vida, buscamos evidenciar estes aspectos, em relação também aos quadros de análise utilizados, e propostos enquanto parâmetro de pesquisa. Nestes termos, a proposição destes quadros de análise, tanto em relação ao planejamento institucional, quanto em relação ao planejamento insurgente, pode ser um caminho, que, obviamente, não se esgota em si, mas que permite abrir e conjugar novas possibilidades analíticas, em relação a pesquisas semelhantes.

Um outro aspecto relevante deste trabalho, e que também se evidencia em relação às práticas espaciais insurgentes, é o aspecto conjuntural. São as correlações de forças (associadas ao processo de uma produção do espaço urbano controlada pelos agentes hegemônicos do Estado e do mercado), que irão determinar, em importante medida, as possibilidades de que os ativismos e movimentos urbanos exerçam influência sobre o sistema político, de modo que as ações destes movimentos (diretas ou pautadas na luta institucional), resultem em maiores chances de obtenção de respostas em relação às demandas populares. A “vontade política”, necessária à promoção de um desenho institucional adequado e permeável às esferas públicas da sociedade civil, é, contudo, uma vontade diretamente proporcional a uma dada

conjuntura política (relacionada às distintas escalas do poder territorial). Buscamos ao longo de toda esta pesquisa, evidenciar este como um aspecto fundamental, em relação aos estudos sobre as práticas espaciais e de planejamento insurgente. Demonstramos, neste sentido, como uma conjuntura política aberta à negociação a nível distrital, foi favorável (mais do que os mecanismos institucionais de participação presentes) aos segmentos populares em Pointe-Saint-Charles, em sua luta pela obtenção do *Bâtiment 7*. De modo diferenciado, seriam as negociações em âmbito nacional, associadas a processos legais movidos junto aos ministérios públicos estadual e federal, reivindicando o tombamento da área do Campo de Aviação no Campeche, que levariam, neste caso (e portanto, através de táticas diferenciadas), à obtenção de uma parte relevante do Campo de Aviação para a realização do projeto do PACUCA.

Retomando-se pontos levantados nas hipóteses de pesquisa, temos que, as práticas de planejamento insurgente no Campeche e em Pointe-Saint-Charles se constituem em um importante fenômeno social, capaz de transformar relações de poder no âmbito do planejamento urbano municipal. Estas experiências mobilizaram contrapoderes, não somente de resistência, mas os quais envolveram ações propositivas diversas. Os contrapoderes mobilizados, se não foram capazes de transformar os espaços de vida naquilo que desejam muitos dos moradores organizados, ao menos, incomodaram suficientemente o poder (“isotópico”) do Estado, ao ponto de impedir que planos estranhos à vida cotidiana dos moradores, fossem executados. As práticas espaciais e o planejamento insurgente, ao nível local, mobilizaram modos alternativos de se problematizar a realidade, contudo – a partir dessa realidade – voltando, a todo o tempo, o olhar para o futuro. São alternativas que emanam do meio vivido, mas que não querem um “mais do mesmo”, caracterizado pelo processo de produção capitalista do espaço urbano, conduzido pelo Estado. Empreendem assim, em “heterotopias”, na concepção utilizada por Henri Lefebvre (1974), e trabalhada por Harvey (2000; 2014), estas, por sua vez, bastantes distantes das concepções “utópicas” do planejamento urbano convencional.

Ainda, em relação às práticas insurgentes de planejamento no Campeche e em Pointe-Saint-Charles, ressalte-se que, em ambos os casos analisados, evidenciou-se a constituição de uma visão coletiva construída pelos cidadãos, como um fator crucial das práticas de planejamento insurgentes. Mais do que os planos comunitários concretos, tal visão, ainda que permeada por ambivalências diversas, possui o mérito de reunir perspectivas diversas sobre uma dada realidade urbana e socioespacial

problemática. Pode-se concluir a partir disto, que, a constituição de tal visão coletiva, construída, não somente a partir das interações territoriais e sócio-espaciais locais, mas, em muito, a partir de situações específicas, como os Seminários e Operações de planejamento comunitários, está na base do relativo sucesso das experiências analisadas. A constituição desta visão de bairro, e de futuro em relação ao espaço vivenciado, nos casos observados, funcionou como uma ferramenta eficaz de transformação das relações de poder no planejamento municipal de Florianópolis e de Montreal. No mais das vezes, quando tal visão não resultou em incorporação pela administração pública, através dos mecanismos participativos de planejamento, ela ao menos, tornou-se uma ferramenta para os ativismos e movimentos urbanos envolvidos com o planejamento insurgente, uma questão de difícil oposição por parte dos planejadores, a serviço público ou privado, assim como por parte das administrações públicas municipais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS :

ACTION-GARDIEN. **Opération populaire d'aménagement: les Actes.** Action-Gardien, Junho, 2005.

_____. **Le site des ateliers du CN à Pointe-Saint-Charles : Pour un développement qui répond aux besoins de la population et respecte l'identité du quartier.** Action-Gardien, Outubro, 2009.

ALENCAR, J. *et al.* Para além de regras e resultados: uma análise dos fatores que influenciam o desenho institucional de conferências nacioanais. In: MARTINELLI, Carla Gandini Giani *et al.* **Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais.** Cultura Acadêmica, São Paulo, 2014.

AMARANTE, C. **O bairro do Campeche: “qualidade de vida junto ao mar”.** Cadernos NAUI, Vol. 3, nº 5, 2014.

_____. **A derrubada do bar do Chico no bairro Campeche: embates de uma história do tempo presente em Florianópolis (1989-2011).** 2016. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, UDESC, Florianópolis –SC.

AMORA, Ana Maria. **O lugar do público no Campeche.** 1996. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFSC, Florianópolis –SC.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opinião Pública.** Campinas. Vol.14 nº.1 (Jun.), 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf> > Acesso em: 16/09/2015.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

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. SCHVARBERG, B., FARIA, R. (Org.) **Políticas Urbanas e Regionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.

BAKER, M. **The Canadian Welfare State: ideology and policy**. SPRC Discussion Paper, nº 77, 1997.

BARCELLOS de SOUZA, M. Neoliberalização do Estado no Brasil: uma interpretação multiescalar. **Revista eletrônica e-metropolis**, nº 21, ano 6, Junho de 2015.

BASTOS, Rogério Lustosa. **Ciências Humanas e Complexidades: Projetos, Métodos e Técnicas de Pesquisa O Caos e a Nova Ciência**. E-Papers, Rio de Janeiro, 2009.

BLONDIAUX, L. e SINTOMER, Y. L'impératif délibératif. **Politix**, vol. 15, nº 57, p. 17-35, 2002.

BRANDÃO, Paulo Baqueiro. Velhas aplicações e novas possibilidades para o emprego do método comparativo nos estudos geográficos. In. **GeoTextos**, vol. 8, n. 1, Jul 2012.

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

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

_____. 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.

_____. 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.

BRENNER N., THEODORE, N., e PACK, J. Urbanisme néolibéral: les villes et la loi des marches. In : **Nouveaux Cahiers du socialisme**, nº10. Collectif d'analyse politique (CAP). Québec, Montréal, 2013.

BHERER, L. Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec. **Télescope**, vol. 17, nº 1, 2011.

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.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CAYER, J. **Bâtiment 7: victoire populaire à Pointe-Saint-Charles**. Les Éditions Écosociété, 2013.

CASTRO, Letícia de. **Ocupação urbana em Área costeira: a interface urbano-ambiental na orla marítima do Campeche, Ilha de Santa Catarina**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. UFSC, Julho de 2008.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 2000 [1972].

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

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidade, uma antologia**. São Paulo, Perspectiva, 2000 [1965].

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço: um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, Iná Elias, GOMES, Paulo César da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.) **Geografia: Conceitos e Temas**. Bertrand: Rio de Janeiro, 1995.

DIAS, V. L. N. Tantos campeches quantas imaginações: um estudo sobre o espaço do Campeche. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFSC, Florianópolis –SC.

DOUAY, Nicolas. La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif. In. GAUTHIER, Mario, GARIÉPY, Michel e TRÉPANIÉ, Marie-Odile. **Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : Planification territoriale, débat public et développement durable**. Les Presses de L'Université de Montréal, 2008.

FAUTH, Gabriela. **Legislação urbanística e ocupação do espaço: o caso do Campeche**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. UFSC, Julho de 2008.

FERRETTI, O. Os espaços de natureza protegida na Ilha de Santa Catarina, Brasil. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFSC, 2013.

FISCHER, F. e FORESTER, J. (Ed.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1993.

FLORIANÓPOLIS. Teatro Álvaro de Carvalho (TAC). Ata da primeira reunião pública do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, 06 de julho de 2006.

FONTAN, J. M., HAMEL, P. e MORIN, R. **Villes et Conflits : action collective, justice sociale et enjeux environnementaux**. Les Presses de l'Université Laval, 2012.

FORESTER, J. **Deliberative practitioner: encouraging participatory planning process**. Cambridge: The MIT Press, 1999.

FRANZONI, Tereza Mara. Teatralidade e sociabilidade no planejamento urbano na Ilha de Santa Catarina: um caminho entre o passado e o presente, a técnica e a política, a política e a festa. Tese de Doutorado (Antropologia). Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

FRIEDMANN, J. **The Prospect of Cities**. Minneapolis/London: University of Minnesota Press, 2002.

GAUTHIER, Mario. Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal. In. GAUTHIER, Mario, GARIÉPY, Michel e TRÉPANIÉ, Marie-Odile. **Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : Planification territoriale, débat public et développement durable**. Les Presses de L'Université de Montréal, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAVEL, F. **La revitalisation de Pointe-Saint-Charles à Montréal : un cas de transformation des quartiers ouvriers péricentraux**. Mestrado em Estudos Urbanos. Université du Québec à Montréal, 2012.

GRENIER, G. **L'opération populaire d'aménagement de Pointe-Saint-Charles : vers une appropriation du quartier par les citoyens sous l'initiative de la table de concertation Action-Gardien ?**. Mestrado em Geografia. Université du Québec à Montréal, 2008.

HABERMAS, J. **The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society**. Boston, MA: Beacon Press, 1985.

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

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização. Do "Fim dos Territórios" a Multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. Território e multiterritorialidade: um debate. In: **GEographia**, Ano IX, nº17, 2007.

_____. O território e a nova des-territorialização do Estado. In: DIAS, L. C. e FERRARI, M. (Organizadoras). **Territorialidades Humanas e Redes Sociais**. Florianópolis, Insular, 2 ed. rev. 2013.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Editora Hucitec, São Paulo, 1980 [1972].

_____. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 6 ed. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debate**, São Paulo, n. 39, 1996.

_____. **Spaces of Hope.** Berkeley, University of California Press, 2000.

_____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005 (Coleção Geografia e Adjacências).

_____. Neoliberalismo como destruição criativa. In. **Interfaces** – Revista Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente – v. 2, n.º 4, agosto, 2007.

_____. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, jul./dez. 2012.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações.** 4ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

HEALEY, P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: CAMPBELL, S. e FAISTEIN, S. (Eds.). **Readings in planning theory.** Cambridge, Mass: Blackwell, 1996.

HOLSTON, J. Spaces of Insurgent Citizenship, **Planning Theory**, V. 13, 1995.

_____. **Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

_____. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.** Recife, V.18, N.2, Maio-Agosto, 2016.

IBGE. **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>>. Acesso em: 11/12/2017.

_____. **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2015**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/9647-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2015-atualizado-as-18-00h-do-dia-28-08-2015.html>>. Acesso em: 11/12/2017.

INNES, J. Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. **Journal of Planning Education and Research**, 14, 3, pp. 183-189, 1995.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS. **Plano diretor dos balneários e do interior da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis: IPUF, 1984.

_____. **Parque Tecnológico do Campeche: Plano de Urbanização Específica**. Florianópolis, 1992.

_____. **Plano de Desenvolvimento Entremares: diagnóstico**. Florianópolis, 1997.

_____. **Parecer Técnico nº 214/98**. Florianópolis, 1998.

_____. **Plano Diretor Participativo de Florianópolis**. Florianópolis, 2006.

_____. **Comunicado do IPUF sobre o PDP de Florianópolis**. Disponível em: <<http://floripamanha.org/2010/04/plano-diretor-florianopolis-quer-discutir-o-seu-futuro/>>. Florianópolis, 2010. Acesso em: 20 de dezembro de 2017.

JACOBS, J. **Morte e vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1961].

LACLAU, E. **Emancipation(s)**. New York: Verso, 1996.

LACLAU, E. & MOUFFE, C. **Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics**. London: Verso, 1985.

LATENDRESSE, A., & MANZI, M. (2018). Planejamento insurgente e direito à cidade: um olhar cruzado entre as experiências de planejamento de bairro de Montreal e Salvador. In A. Fernandes, & M. Chagas (Org.), **O direito à cidade na França e no Brasil: uma nova agenda urbana? Questões para um debate necessário e fecundo: diálogos França – Brasil 4**. Salvador: PPGAU/FAUBA/Lugar Comum.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991 [1968].

_____. **La Production de l'espace**. Paris: Anthropos, 2006 [1974].

LENZI, M. H.; CAZETTA, V. Micropolíticas no Campeche: entre diagramas cristalizados, planejamento urbano e produção de desejos. **Geosp – Espaço e Tempo (Online)**, v. 21, n. 2, p. 601-618, 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/124339>>. Acesso em: 05/03/2018.

LUCHMANN, L. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**. Florianópolis, nº 33, Nov./2002.

_____. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Katálise**. V6 nº2. Florianópolis, 2003.

_____. Associativismo e democracia no Brasil contemporâneo. **Em Debate**. Belo Horizonte, v.3, n.4, dez. 2011.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. 214 p.

MARQUES, F. P. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, Vol. 46, N. 2, 2010.

MCQV - MOVIMENTO CAMPECHE QUALIDADE DE VIDA. **Dossiê Campeche**. Florianópolis, 1997.

_____. **Plano Diretor Comunitário para a Planície do Campeche: diagnóstico**. Florianópolis, 2000.

_____. **Relatórios produzidos pelo Núcleo Distrital do Campeche na sua atuação junto ao Núcleo Gestor Municipal: Março de 2007 a Maio de 2009**. Florianópolis, 2009.

MENDEZ, Luis. O contributo de Neil Smith para uma geografia crítica da gentrificação. Revista **e-metropolis**, nº1, ano 1, maio de 2010.

MILAGRES, Ligia. **Processos de auto-organização sócio-espacial: ambivalências e desafios em situações de disputa por poder de decisão**. Tese de Doutorado. Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG (NPGAU). Orientador: Ana Paula Baltazar. Escola de Arquitetura, UFMG, 2016.

MIRAFTAB, F. Insurgent planning: situating radical planning in the global South. **Planning theory**, 8 (1), 32-50, 2009.

_____. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, V. 18, nº 3, p. 363-377, set.-dez., 2016.

MIRAFTAB, F. e WILLS, S. Insurgency and space of active citizenship: the story of Western Cape anti-eviction campaign in South Africa. **Journal of Planning Education and Research**, 25, pp. 200-217, 2005.

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.

MOUFEE, C. **The Democratic Paradox**. London: Verso, 2000.

_____. Which Public Sphere for a Democratic Society, **Theoria**, June, pp. 55–65, 2002.

_____. **On the Political**. New York: Routledge, 2005.

OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash e FURCERI, Davide. Neoliberalism: oversold?. **Finance & Development**, vol. 53, nº. 2. Junho de 2016.

OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL. **Rapport Annuel, 2004**. Disponível em: <http://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/publications/fr/rapport_annuel_2004-fr.pdf>. Acesso em : 28/01/2018.

PARÉ, J. Le rôle de l'Office de Consultation Publique de Montréal. In. GAUTHIER. M., GARIÉPY, M. e TRÉPANIÉ, M. **Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: Planification territoriale, débat public et développement durable**. Les Presses de L'Université de Montréal, 2008.

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

_____. **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.

_____. (Org.) **A alegoria da participação: Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Insular, 2015. 252p.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. O território na acumulação capitalista: possibilidades da categoria a partir de David Harvey. **O Social em Questão**, Ano XIII, nº 24, 2010.

PEREIRA, J. M. D. **Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil**. Cadernos de desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, 2011.

POZZO, R. Z. **Modernidade capitalista em Florianópolis-SC e a dinâmica do centro urbano**. Dissertação (mestrado em Geografia). UFSC, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar n. 482/2014 - Plano Diretor de Florianópolis. Florianópolis, 17 de janeiro de 2014.

Disponível em:

<http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_02_2014_12.01.39.ae8afdb369c91e13ca6efcc14b25e055.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2017.

PURCELL, M. Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements?. **Planning Theory**, 8(2), 140-165, 2009.

RANDOLPH, Rainer. Subversão e planejamento como “práxis”: uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: Ester Limonad; Edna Castro. (Org.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?**. 1º ed. Rio de Janeiro: LetraCapital Editora, 2014, v. 1, p. 40-57.

RAWLS, J. **A Theory of Justice**. Cambridge, MA: Belknap, Harvard University Press, 1971.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A cidade neoliberal: crise societária e caminhos da ação. **Observatório Social de América Latina**, Buenos Aires, v.21, p.23-32, 2006.

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.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **O planejamento urbano no contexto da globalização: caso do plano diretor do Campeche em Florianópolis, SC**. Tese de Doutorado (Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

_____. A natimorta tecnópolis do Campeche em Florianópolis – delírio dos tecnocratas, pesadelo dos moradores. In: PIMENTA, Margareth

Castro (Org.). **Florianópolis do outro lado do espelho**. Editora UFSC, Florianópolis, 2005.

_____. Do Urbanismo ao Planejamento Urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis (1950 a 1990). Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFSC, 1993.

SACK, Robert David. **Human territoriality: Its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

_____. O significado de territorialidade. In: Dias, L. C. e FERRARI, M. (Orgs.). **Territorialidades Humanas e Redes Sociais**. Florianópolis, Insular, 2011.

_____. “O significado de territorialidade”. In: Dias, L. C. e FERRARI, M. (Orgs.). **Territorialidades Humanas e Redes Sociais**. Florianópolis, Insular, 2011.

SAMPAIO, J. Florianópolis no processo de elaboração de seu plano diretor participativo, entre 2006 e 2014: um território em disputa. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFSC, Florianópolis –SC, 2016.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, Editora universitária, 2003.

SANDERCOOK, L. Introduction translations: from insurgent planning practice to radical planning discourses. **Plurimondi**, 1 (2), 37-46, 1999.

SANTOS, M. R. M. dos. O sistema de gestão e participação democrática nos Planos Diretores brasileiros. In: **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. SANTOS JÚNIOR, O. A, MONTANDON, D. T. (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

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.

_____. Espaços Urbanos Coletivos, heterotopia e o Direito à Cidade: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre e David Harvey. In: COSTA *et al.* **Teorias e Práticas Urbanas: condições para uma sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

SANTOS JUNIOR, O. A. e LIMA, C. G. R. Impactos Econômicos dos Megaeventos no Brasil: investimento público, participação privada e difusão do empreendedorismo urbano neoliberal. In: **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. SANTOS JUNIOR *et al.* (Orgs.). - 1. ed. - Rio de Janeiro: E-papers, 2015a.

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

SMITH, N. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP - Espaço e Tempo**. São Paulo, nº 21, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, Iná Elias, Gomes, Paulo Cesar da Costa e Corrêa, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Bertrand Brasil, 1995.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

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

_____. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

_____. **Por uma Geografia Libertária**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)**. Florianópolis, Editora UFSC, 2015.

SOMEKH, Nadia; GASPAR, Ricardo Carlos. Capital excedente e urbanização. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.14, nº.2, novembro, 2012.

THEODORE, Nick, PECK, Jamie e BRENNER, Neil. Urbanisme néolibéral : les villes et la loi des marches. In : **Nouveaux Cahiers du socialisme**, nº10. Collectif d'analyse politique (CAP). Québec, Montréal, 2013.

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

TIRELLI, J. *et al.* (Org.). **O Campo de Peixes e os Senhores do Asfalto: memória das lutas do Campeche**. Florianópolis: Cidade Futura, 2007.

TRIOUET, Karine. Une décennie de luttes urbaines à Pointe-Saint-Charles. Vers une réappropriation citoyenne. In : **Nouveaux Cahiers du socialisme : Occupons la ville !**, nº10. Collectif d'analyse politique, Montréal, automne, 2013.

TRIOUET K., e CAYER, J. **Le projet du bâtiment 7**. Disponível em: <http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/MEM_COLLECTIF7_20111116.PDF>. Acesso em: 14/08/2017.

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.

VILLAÇA, Flávio. Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis. In: **Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para**

a Grande Florianópolis. Arlis Buhl Peres [et. al.] (organização). Florianópolis: Editora da UFSC, 2013.

VILLE DE MONTRÉAL. **Plan d'urbanisme de Montréal.** Disponível em :
<http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2761,3096652&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em: 09/06/2017.

YOUNG, I. **Justice and the Politics of Difference.** Princeton: Princeton University Press, 1990.

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

ANEXO A - Entrevista com Luc Doray, Secretário Geral do *Office de Consultation Publique de Montréal* (OCPM), realizada em 10/07/2017

- Eu gostaria de lhe perguntar, por que o *Office de Consultation Publique de Montréal* é importante para a cidade, e qual é o seu papel?

- Bom, o *Office de Consultation Publique de Montréal*, é uma organização que tem como papel principal, ouvir os cidadãos sobre os principais projetos de desenvolvimento urbano. É importante porque é um terreno neutro. O OCPM é feito de um jeito que é fora da prefeitura, quer dizer, não é totalmente fora da prefeitura, faz parte, tem uma relação com a Câmara dos Vereadores. Aqui no Canadá é diferente do Brasil, é mais parlamentarista o sistema. Lá no Brasil é mais presidencialismo, o prefeito e a câmara são duas coisas diferentes. Então, o *Office* existe para permitir aos cidadãos darem uma opinião, participar do planejamento nos bairros, através de um processo neutro, que é distante da prefeitura. Todo o gênio do processo é o de criar um espaço onde os cidadãos vão interagir, vão ficar na frente de um comissário, de uma organização que não tem uma ideia preconcebida. Geralmente, quando uma prefeitura faz um projeto de desenvolvimento urbano, de planejamento, a cidade já tem uma opção, a prefeitura já tem uma preferência; aqui no *Office* é um terreno totalmente neutro, os comissários não têm uma opinião sobre os sujeitos que estão na frente deles, então é realmente um lugar onde o cidadão pode vir e falar a sua opinião para influenciar o processo de decisão. É um processo em que o *Office* não toma decisão, o *Office* vai fazer um relatório que vai ajudar os vereadores, o prefeito a tomarem a decisão, a partir das ideias e das proposições dos cidadãos. Então, principalmente, o fator que é mais importante para nós, é o fato de ser fora do debate, fora da opinião da cidade ou do departamento de urbanismo. Estamos em um lugar que o cidadão pode vir aqui com confiança que vamos ouvir eles de um jeito neutro, sem preconceitos, para analisar a sua opinião e fazer um relatório que vai servir de recomendação à prefeitura para tomar uma decisão que pensamos que será a mais certa. Por isso, uma coisa que é importante para nós é a neutralidade; a neutralidade do processo, a neutralidade dos funcionários daqui, neutralidade dos comissários e a transparência. A transparência é superimportante, não fazemos contato com o promotor ou com a cidade fora do processo formal, tudo é bem claro, tudo é bem transparente.

- Como é assegurada essa transparência? Porque os comissários eles são escolhidos a cada quatro anos pelos vereadores. É possível haver um novo mandato consecutivo?

- Sim, mais ou menos. Os comissários são escolhidos a cada quatro anos, a Câmara de Vereadores que vai nomeá-los a partir de uma lista que fazemos aqui. Não podem ser funcionários ou vereadores, tentamos escolher pessoas que são de boa reputação, que têm uma competência em diferentes campos, advogados, urbanistas, arquitetos, sociólogos, geógrafos, esse perfil de profissional, eles são nomeados por dois terços da câmara, então não é um partido que decide, precisa ter um apoio largo da câmara. Historicamente, do início de 2002 até agora, todos os comissários foram nomeados em unanimidade, com voto de todos. Eles são nomeados por três ou quatro anos e a presidência também é por três ou quatro anos. O mandato dos comissários pode ser de até quatro anos, o presidente de quatro anos. Tem dois comissários que estão aqui desde o início, há quinze anos, mas geralmente são dois ou três mandatos. No caso dos comissários são quatro anos e podem ser reeleitos, no caso do presidente é quatro anos, mas não têm limite, os mandatos de comissários de presidente. Relativo ao tempo, esta e outras coisas estão regulamentadas na *Charte de la Ville*, isto faz parte da lei constitutiva. Você sabe que aqui no Canadá as cidades estão sob a responsabilidade do Estado, das províncias. Então teve uma lei constitutiva, a lei fundamental da cidade que é chamada *Charte de la Ville de Montréal*, que é uma lei do parlamento do *Québec*, e esta coisa do mandato dos comissários do funcionamento da entidade faz parte da *Charte de la Ville*. É uma lei provincial, estadual, então não é possível para a câmara municipal mudar o funcionamento da entidade, precisaria fazer uma modificação da lei provincial, o que é bastante mais complicado.

- Ainda a respeito da criação do OCPM, ele tem seu início em 2002 na ocasião da reestruturação municipal de Montréal. Você poderia falar um pouco a respeito da criação do órgão e desse momento?

- Sim, historicamente, vamos atrasar mais tempo. Em 1986, chegou a Montreal uma nova administração municipal, com um prefeito que se chamava Jean Doré, com um movimento político que se chamava *Rassemblement des Citoyens de Montréal* (RCM). O Jean Doré chegou a prefeito, foi eleito depois de vinte e sete anos do prefeito anterior, o Jean Drapeau, que era um prefeito mais conservador, e a época era diferente

também, não havia muita identificação com as consultas públicas, mas o RCM, o Jean Doré, foi eleito nessa plataforma progressista, de reformar a administração e de ampliar as consultas públicas. Em 1989, a administração do RCM criou um escritório que chamava-se na época *Bureau de Consultation de Montréal* (BCM). O BCM foi criado a partir de uma lei da Câmara dos Vereadores, então era um pouco como o *Office*, mas não tão distante, não com estes meios de criar uma distância, ele era mais ou menos igual o *Office*, mas era mais perto do executivo. Foi criado em 1989, e fez consultas públicas importantes na cidade, até que um novo prefeito é eleito em 1994, chamava-se Pierre Bourque, e ele era diferente do outro, ele anulava a câmara municipal sobre o controle dele, mudou a lei que criou o BCM e o aboliu, do dia para a noite, sem muito explicar. Então de 1994 até 1998-99, a prefeitura faz poucas consultas públicas, foi um problema político crescendo e aumentando mais. Então, na época, o Governo do Québec começou a fazer uma pressão sobre o Pierre Bourque para melhorar os processos de consulta pública, porque faltavam consultas públicas, evidentemente, e o Pierre Bourque, o prefeito, criou uma comissão para estudar essa problemática de consultas públicas: ele nomeou um amigo dele, na chapa da comissão, esse senhor se chamava Gerald Tremblay, então, Tremblay faz uma consulta pública sobre a falta de consultas públicas em Montréal, e no relatório dele, que está disponível no site do *Office*, ele propôs a criação de uma entidade de consulta pública em Montréal, ele faz uma recomendação para criar uma entidade como o *Office*. O Pierre Bourque recebeu o relatório e engavetou. O Tremblay, não gostou nada disso, isso faz parte da transição, pois ele se candidatou para prefeito, e ele foi eleito depois, contra Bourque. Não foi a única razão, mas uma das razões, foi que ele ficou frustrado, de ver que todo o trabalho dele não tinha servido para nada. Bom, na mesma época, o governo estadual decidiu fazer uma reorganização de todas as estruturas políticas de Montreal, e de fundir as vinte e oito prefeituras de Montreal em uma. Na ocasião, a ministra do Quebec responsável dos assuntos das cidades ela acreditava que era importante renovar os processos de consulta pública, só que na época, ela pensava que o Bourque seria reeleito; então, para assegurar as consultas públicas, ela acata a recomendação de Gerald Tremblay para criar o *Office*, e introduz na Lei, então pensando que, se o Bourque fosse reeleito, ele iria ter uma obrigação de criar o OCPM. Mas, o Bourque perdeu, e foi o Tremblay que foi eleito, e o bom disso é que já havia uma obrigação criada na Lei, na nova *Charte de Ville*, que foi adotada pelo parlamento provincial em 2001, e isso é o contexto histórico. Havia também uma pressão social para isso, a ministra da época

era a Louise Harel, que na época era presidente da assembleia nacional (Quebec), ela é uma política famosa daqui.

- O resto da província do Quebec já tinha uma política de consulta, em relação a *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU)?

- Sim, Montreal também. É um processo que está na LAU. É um processo que é bem fraco, que, de acordo com os artigos da LAU, falar que você deve fazer apenas uma reunião, que você precisa botar uma publicidade em um jornal local, mas não tem nada que é realmente sério, não fala de recomendação. Este fato de criar o *Office*, que o Tremblay começou a falar no relatório dele, a inspiração principal dele foi o *Bureau de Audiences Publiques sur l'Environnement* (BAPE), que é estadual, e que faz a mesma coisa que nós, só que voltado para o meio ambiente.

- Uma vez que não é obrigatório inserir as recomendações do *Office* na agenda política, em que medida isso ocorre? Eu me refiro mais especificamente ao caso de Pointe-Saint-Charles, em relação ao conflito pelos terrenos do Canadian National.

- Nesse caso, ou geralmente, é a mesma coisa, os relatórios do *Office* como recomendação, viram ferramentas políticas para os grupos. Pointe-Saint-Charles é um caso interessante, porque as recomendações das duas consultas públicas que o *Office* fez lá foram finalmente incorporadas. O processo obrigou uma negociação entre os promotores privados e os grupos da sociedade civil, do bairro. O processo que iniciou esse movimento. Então, geralmente, os grupos se servem do relatório como uma ferramenta para fazer pressão, para questionar os políticos sobre, o que eles vão fazer em relação às recomendações do *Office*. Muitas vezes, acontece que nos conselhos de bairro (conseils d'arrondissement), ou na Câmara de Vereadores municipal, o cidadão vai para pedir ou perguntar ao prefeito: o que você vai fazer da recomendação do relatório do *Office*? E realmente, depois que a gente deposita o relatório na câmara, o nosso papel está terminado, mas o relatório ele vive, por que, se o relatório ele faz recomendações que responde aos anseios dos grupos, estes vão usar, vão citar, vão perguntar aos políticos: o que vocês vão fazer a esse respeito? Então, vira uma ferramenta de pressão política. E os políticos, vão responder, ou não, depende do nível e da qualidade da participação. Se você faz uma consulta pública sobre um projeto que tem vinte pessoas que vão participar, e eles não têm muitas opiniões para

dar para a comissão, é claro que os políticos não vão se sentir obrigados, por que teve pouca participação. Mas, se tem centenas de pessoas, Pointe-Saint-Charles, por exemplo, quando a mobilização é forte, é claro que para um político, que quer ser reeleito, saber que tem centenas, quatro mil de pessoas que fazem uma pesquisa na internet sobre o projeto, ou se tem oitocentas, novecentas pessoas que participam de uma reunião, tem uma pressão política é diferente, a mobilização é uma questão-chave do sucesso das consultas. Se não tem ninguém, claro que os políticos vão reagir de um jeito mais fraco, mas se teve uma mobilização, e se os grupos se servem de um relatório como uma ferramenta, isso geralmente ajuda.

- Em relação também às consultas em Pointe-Saint-Charles, o senhor considera que elas alteraram as propostas dos promotores imobiliários? Em que medida?

- Claramente. Porque no início o promotor tinha um projeto bem diferente. E o processo da consulta pública criou um diálogo, entre os promotores e os grupos da sociedade civil, que, no início estavam bem, bem longe. É interessante, porque, o *Office* faz duas consultas públicas no caso do *Canadien National*, em Pointe-Saint-Charles. A primeira consulta pública foi, o que nós costumamos chamar de consulta “a montante” (*en amont*), antes de um projeto formal. Então, é uma discussão sobre a visão, qual é a nossa visão desse lugar, para o futuro. A primeira consulta pública foi um processo de definir uma visão para o futuro. E foi superinteressante, pois lá, no início a gente começou a fazer reuniões informais, com a *Action-Gardien*, em Point-Saint-Charles, quando eles já tinham feito uma *Opération Populaire d’Aménagement* (OPA). As pessoas lá, a gente organizou reuniões para aproximar, na mesma mesa, eles a *Action-Gardien*, o promotor imobiliário, que eu lembro, são pessoas que vivem em dois mundos totalmente diferentes, e o *Office* tentou uma mediação, para identificar o que é comum, quais são as questões que são consensuais ou não. Não para decidir, mas só para fazer o retrato (*portrait*), para ver onde estamos perto e onde estamos bem longe? E, isso foi interessante, pois era diferente, é claro que tinham muitas coisas que não eram consensuais, mas também tinham coisas que não eram tão longe assim. Então, o processo no começo foi complicado, de iniciar uma discussão. A primeira vez, eu lembro, os participantes chegaram bastante tensos, com uma posição bem demarcada, e a presidente do *Office*, na época a Louise Roy, faz uma mediação. O processo foi o de falar em aberto, não somente para o público, foi um processo aqui

também, em encontros com poucos participantes, não privado, porque nós anunciamos estes encontros, mas a participação era em um contexto onde todos podiam falar um pouco e abertamente. Então ajudou bastante, foram feitos três, quatro encontros assim, para tentar identificar o que era consensual ou não. Eu lembro que o último encontro, era antes do natal, eu não lembro em que ano, e a gente decidiu fazer o “vinho da amizade”, e depois de quatro ou cinco reuniões, é interessante ver eles tomando um vinho e conversando, o que era uma coisa que era impensável, impossível. Então, o *Office*, fez um relatório que era uma visão, bom, do promotor um pouco, da sociedade civil, e depois a gente fez uma consulta pública mais formal sobre o projeto, mas tudo isso, criou um contexto de diálogo, entre os atores principais. Por exemplo, a questão do “*Bâtiment 7*”, no início o promotor falou “nunca, nunca!”, e pouco a pouco, não nós, eles, depois da consulta pública, o processo que foi iniciado pela consulta, ele permaneceu vivo fora de nós. Os atores começaram a se aproximar, a se falar. Então essa coisa do *Bâtiment 7*, foi possível por que, quatro, cinco anos antes, as pessoas começaram a se falar, que nunca se falavam, que eram inimigos totais, e agora, bem, não são amigos, não vão tomar um chope juntos, mais, no mínimo se falam. E o papel, o terreno neutro do *Office*, permite esse diálogo, essa aproximação. Acho que foi uma experiência importante para nós, porque foi uma prova que, o fato de que a gente não tinha interesse sobre o projeto, nós tínhamos uma posição neutra, isso permitiu criar um clima de confiança. Então, para nós, o caso de Point-Saint-Charles é um caso interessante de consulta, mas principalmente, do que aconteceu depois. Depois que a gente saiu de lá, que a gente depositou o relatório, o processo continuou, o que foi iniciado na consulta pública continuou.

- A intervenção do *Office* neste caso, foi entre o final de 2008 e início de 2009.

- Sim, mas precisava sete oito anos mais para resolver tudo, não? O *Bâtiment 7*, foi agora mesmo, não? Faz um ano. E é interessante, pois agora, o *Office* faz quinze anos, e agora é possível fazer um balanço, porque os efeitos não são imediatos, às vezes é cinco ou mais anos à frente.

- É interessante isso, a resposta do processo ela não é “ao passo” da consulta, ela pode vir até muito tempo depois do que a consulta.

- Sim, eu geralmente digo que os nossos relatórios são vivos, eles vivem muito mais tempo do que a consulta pública.

- A visão do promotor pode portanto ser modificada com essa aproximação dos atores, o processo pode mudar consideravelmente. Em relação aos políticos, ao planejamento urbano, ao plano de urbanismo de Montreal e ao zoneamento, isso também funciona mais ou menos da mesma maneira?

- Depende dos casos. Tem vezes que chegamos atrasados no processo. Por exemplo, Griffintown, a gente fez duas consultas públicas sobre Griffintown mas foi atrasado, quando o *Office* recebeu o mandato de fazer uma consulta pública sobre Griffintown, já era bem avançado o processo, as vendas de terreno, as construções, o zoneamento já tinha sido modificado. Então nesses casos, não é tão interessante, pois já está decidido mais ou menos. Bom, não tudo, mas foi frustrante, a gente ficou frustrado dessa vez.

- Qual é o melhor momento para uma intervenção de consulta pública?

- O mais cedo possível. Por exemplo, agora tem um projeto, tem um terreno enorme no Oeste de Montreal, que se chama Hippodrome, do lado do metrô Namur, e será um projeto enorme de corrida de cavalos, que está fechado agora, a cidade comprou do governo estadual, e vai ter um desenvolvimento maior agora lá. É interessante porque lá não tem nada, e vamos planejar “do nada”; e, vamos fazer uma primeira consulta pública, de visão, do que deve ser este lugar. Isto é superinteressante porque, para os grupos, para os cidadãos terem realmente a possibilidade de influenciar o processo de tomada de decisão. Então, geralmente, quanto mais cedo melhor. Os promotores imobiliários privados, se eles vêm cedo, é possível para eles integrar a recomendação e mudar o projeto; mas se a consulta pública for bem depois que ele já começou, que ele já botou muito dinheiro “na mesa”, então para ele vai ser difícil de mudar um projeto, então é isso, quanto mais cedo melhor. Isso para os dois lados, para os cidadãos também, porque eles têm realmente uma oportunidade de influenciar o processo de decisão. Mais tarde não, é mais difícil, depois é frustrante.

- E em relação ao histórico das consultas públicas de Montreal, elas ocorreram em um momento propício?

- Agora melhorou. Porque, os promotores fazem pressão sobre os políticos para executarem o mandato mais cedo, o mais rápido. Isso é uma garantia de uma melhor aceitação do projeto, afinal, é mais fácil para eles mudarem o projeto se ele não começou, claro, se não se planejou tudo. Então, participar de uma consulta pública, quando tudo já está decidido, é frustrante para eles e para os cidadãos. É muito mais rico, em termos de conteúdo, quando é antes, o promotor fica mais relaxado, o cidadão pensa que verdadeiramente tem uma influência real, e se é depois, é uma situação que é frustrante para os dois lados. Mas, agora os promotores entendem isso, nos primeiros anos do *Office* não. Eles queriam só passar o processo o mais rápido o possível, porque eles não acreditavam no processo também.

- Houve algum fato que tenha provocado esta mudança de concepção por parte dos promotores?

- Foi uma observação participante, um promotor que participou de uma consulta que foi frustrante para ele, ele reconheceu que isso abaixa o seu nível de estresse, eles, todos reconheceram que quanto mais a consulta for antecipada, mais teremos tempo de se falar, mais teremos tempo de modificar as coisas. Foi através dos anos, das experiências da sociedade civil e deles, e nossa também.

- Ainda em relação aos terrenos do CN, você considera que o processo de consulta trouxe resultados para o movimento comunitário? Quais os limites?

- O principal limite é que é só uma recomendação. A fraqueza principal agora para nós, é o fato que, tem vezes que os políticos não dão respostas às nossas recomendações. Eles falam: “tudo bem, vamos examinar”, mas a fraqueza principal do processo atualmente é o fato que é difícil de receber explicação da prefeitura, quando eles não fazem o que nós dissemos. Para nós é importante explicar, o porquê.

- E você acha que seria importante, talvez alguma lei que desse maior empoderamento para o OCPM, que obrigasse estas recomendações a serem aceitas?

- Acho que não. Porque são recomendações, e faz parte do jogo, a decisão final ser dos vereadores, da câmara. O que deveria ser obrigatório seria

responder, explicar: “não vamos seguir a recomendação pelas razões um, dois, três e quatro”. Porque, para os cidadãos que participam, é importante obter um *feedback*, de saber o porquê. Para uma pessoa normal, que vai assistir uma reunião, preparar um memorando, ele quer saber porque que a prefeitura não seguiu a recomendação. E, pra mim, é mais importante saber o porquê não vão seguir. O fato de não explicar é mais perigoso para o processo do que o de não seguir. Se você não seguir a recomendação tudo bem, mas explique. Se não, tem um cinismo envolvido na história, e o cidadão fica como se “eu participo para nada”, mas, se eu participei, e o *Office* faz uma recomendação que está do mesmo lado que a minha opinião, e se a prefeitura fala: “não, não vamos fazer por tais e tais motivos”, isso faz parte do diálogo; mas se a prefeitura e os políticos falam só em termos gerais e não explicam, isso é bastante frustrante, e eu acho que isso é um perigo a ser considerado pois coloca em jogo a credibilidade do processo. Cada vez, em cada relatório anual do *Office*, recomendamos à prefeitura melhorar muito o processo de diálogo e de *feedback* dos políticos, o que é superimportante.

- Qual a relação do OCPM com os organismos comunitários?

- O OCPM tem uma relação de trabalho. Tentamos não parecer estarmos mais do lado do promotor ou da sociedade civil, dos organismos comunitários. Então, temos uma relação profissional, mas aberta também. Tentamos explicar para eles que não somos amigos e nem inimigos. Há dificuldades em ser um terreno neutro, tem vezes que é um pouco difícil, porque os organismos queriam que ficássemos mais perto deles, mas isso não é possível. Da mesma forma, o promotor também. Temos uma relação profissional, e fazemos consultas informais com os dois lados para saber como melhorar o processo. Tem vezes também que, do lado dos organismos comunitários, quando eles têm uma demanda, fazemos *workshops* com os cidadãos, para saber como se preparar para uma consulta pública, como preparar um memorando ou relatório. O *Office* publicou guias para ajudar os cidadãos a se prepararem, guias sobre o plano de urbanismo. São ferramentas, tentamos fazer que estas ferramentas sejam úteis para os grupos, de cidadãos e para os promotores imobiliários, a gente também produziu um guia para os promotores.

- No caso do processo de consultas com os moradores de Pointe-Saint-Charles, como foi essa relação?

- No início foi tenso. Foi sempre uma relação aberta e feita claramente, mas precisávamos falar para eles, assim como para os outros também, falar que não estamos deste ou daquele lado, somos do lado de ninguém, quer dizer, bom, estamos do lado do cidadão. A consulta pública é para analisar as opiniões e fazermos uma recomendação aos vereadores não é? Objetivamente, estamos mais perto dos grupos de cidadãos, do que dos promotores imobiliários, porque o nosso público é os cidadãos. Pointe-Saint-Charles foi difícil porque eles são durões, não é? são radicais.

- E não é possível para o *Office* tomar uma posição política.

- Não, nunca! A pior coisa seria tomar uma opinião política, de um lado ou de outro. Nem uma opinião, e nem uma impressão, um indicativo de opinião. Não é a função do órgão.

- E você considera que estas consultas públicas refinam, elas melhoram a qualidade das demandas populares, à medida que ocorrem?

- De um ponto de vista histórico, a contribuição cidadã melhorou bastante. Isto por causa da prática de fazer, afinal você aprende a fazer uma coisa fazendo, não é? As pessoas passaram a ter uma ideia mais certa do papel do *Office*, do pra que elas vêm ao *Office*. Comparado à 2002, a qualidade da consulta melhorou bastante, e, também, a qualidade dos documentos dos promotores. São muito mais de qualidade. Porque agora, os promotores sabem que, se os documentos deles não são de qualidade, a consulta será difícil para eles, então eles têm feito documentos muito mais completos, já pensando em demonstrar melhor o projeto, afinal o interesse é deles, não é? Se o projeto não é claro, os cidadãos vão falar que não entendem o projeto, então é um processo que tem um papel pedagógico também, no qual, os promotores são responsáveis pela qualidade da apresentação que eles vão fazer, dos documentos que eles vão submeter. Sabendo que passar através do *Office* pode ser uma dificuldade para eles, eles passaram a trabalhar mais sobre a qualidade dos documentos. Não porque eles necessariamente gostam dos cidadãos, mas para facilitar o processo para eles, o que é normal, não é?

- O que uma cidade precisa para ter uma participação de qualidade?

- A primeira condição é aceitarem ser influenciados (os políticos). Se for somente para promover sua imagem ao dizer que fazem consultas públicas,

é melhor não fazê-las. É melhor não fazer do que fazer uma falsa consulta. Se você não considera uma vantagem ouvir os cidadãos para melhorar, incluir no processo, não faça consulta. Essa é a primeira coisa. A segunda é a transparência. Tudo deve ser aberto, as informações devem estar disponíveis para os cidadãos. Outra coisa importante é a previsibilidade. Uma consulta pública, o modelo da consulta pública deve ser previsível, por que isso cria uma confiança em relação ao processo. Se o processo for aberto, transparente e previsível vai aumentar a confiança dos moradores sobre o processo. Mas, mais uma vez, uma última coisa é o *feedback*, o *feedback* é um elemento-chave. Agora, a primeira questão é, sobretudo, assumir as vantagens de serem influenciados (os políticos). Se você fizer a consulta só para se promover politicamente, os cidadãos vão ficar frustrados.

- Mas esta abertura política, ela vai variar conforme cada mandato.

- Sim, é verdade. Mas os políticos inteligentes vão perceber que tem um conhecimento que se chama o saber local, ou o conhecimento pelo uso (*connaissance d'usage*). Os moradores do bairro, eles sabem sobre o bairro, eles têm uma ideia, pois eles vivem lá, então eles têm um conhecimento de uso, um conhecimento fino do bairro. Então para os políticos, para os urbanistas, ou para os promotores há uma riqueza em ouvir a opinião dos cidadãos. Geralmente, os cidadãos não são contra tudo, eles se colocam prontos a ajudarem a melhorar um projeto, porque é o meio de vida deles, não é? Então, tem uma riqueza cidadina, que os políticos inteligentes percebem que é frutífero se aproximar. Bom, e é claro que existem políticos que, e eu não quero falar contra o ex-prefeito de Montreal, o Pierre Bourque, quando a cidade perdeu em termos de participação.

- Os políticos, consideram ser uma perda de poder. Isto acontece também em relação aos técnicos de planejamento municipais?

- Sim, sim, perda de poder e de tempo. Agora menos. Mas no início, os urbanistas da prefeitura falavam: o cidadão? Eles não conhecem nada, não são *experts*. Eu lembro as primeiras consultas, os técnicos da prefeitura chegando lá com uma palestra de apresentação totalmente técnica, que ninguém entendia, ninguém podia entender nada. Agora melhorou bastante, mas no início, nos primeiros anos foi difícil de aceitarem esse modelo de participação. Mas a gente trabalhou muito com eles, o *Office* participou dos congressos de urbanismo no Quebec, para apresentar o modelo, então, os

primeiros cinco anos, a gente teve que trabalhar na educação, no aprendizado dos técnicos e dos políticos. Agora está muito mais fácil, ainda que os dossiês estejam mais complicados que antigamente. Mas, compreender o que é o *Office*, como funciona, porque a participação cidadina é importante, tudo isso é mais aceito hoje. Todo ano, nós temos encontros com estudantes de urbanismo da UQAM, da Universidade de Montreal, ou a Concórdia, para conversar e percebemos que há uma mudança, já que os jovens urbanistas são mais abertos para a participação do que os antigos.

- É ainda um novo paradigma a ideia de participação?

- Sim, é uma ideia que não era tão clara, há quinze anos atrás. Mas isso depende da cidade também, Québec é diferente, por exemplo. Ou, no Brasil, depende, eu conheço bastante o Sul, por exemplo, o prefeito Jairo Jorge de Canoas no Rio Grande do Sul, ele esteve bem aberto à participação e a ideia de consultas públicas, mas bem, agora ele já não é mais prefeito, mas ele fez coisas superinteressantes lá. Mas temos outras cidades, por exemplo, o prefeito atual de São Paulo, o Dória, ele é outra coisa. Ele quer se candidatar a presidente, ele e o Bolsonaro (risos).

- O modelo do OCPM, ele chegou a ser adotado em alguma outra cidade do mundo? Vocês fazem consultorias neste sentido? Porque eu sei que existe muito interesse e curiosidade em conhecer melhor o trabalho do *Office*.

- Não, não ainda. Havia um projeto de se fazer um *Office* em Porto Alegre. A primeira vez, o José Fogaça que foi prefeito de Porto Alegre, visitou Montreal em 2007, ele veio aqui e passei uma hora com ele, ele queria fazer a mesma coisa, mas depois ele saiu da prefeitura para ser candidato a governador e perdeu. O Fortunati, que foi prefeito depois ele queria, mas finalmente acabou não fazendo. Tem aqui no Quebec, a cidade de Gatineau, que quer fazer também, o prefeito apoia a ideia, mas a câmara não.

- De modo geral, você considera que este modelo serve bem para a cidade de Montreal?

- Para Montreal eu creio que sim. Ele serviria para outras cidades, só que os políticos parecem estar com medo de perder poder, de perder o controle. Ora, o processo é só de recomendação. O prefeito atual, por exemplo, o Coderre,

ele sabe que é só recomendação, e para eles é bom, por que, eles estão fora do debate, e eles vão receber do *Office* uma imagem da opinião pública, sobre o projeto. É só uma recomendação, e eles vão fazer qualquer coisa com ela. E é claro, como eu já falei, que se tem muitas pessoas envolvidas, se tem muita mobilização, será uma obrigação de responder. Os políticos inteligentes, eles não têm medo do processo, eles não têm medo de perda de poder. É mais um ator (o *Office*) no jogo político. Isso faz parte da vida atual, nos países democráticos, e é claro que, se for um território não-democrático, eles não vão ter interesse nisso.