

Danuzia Labanca Rocha

**O DIREITO À CIDADE E A ORGANIZAÇÃO SOCIAL EM TORNO  
DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós- Graduação em Serviço Social, Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Vania Maria Manfroi

Florianópolis  
2015

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

Rocha, Danuza Labanca

O Direito à Cidade e a Organização Social em torno do Plano Diretor de Florianópolis. / Danuza Labanca Rocha; orientadora, Vânia Maria Manfroi - Florianópolis, SC, 2015. 273 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

Inclui referências

1. Serviço Social. 2. Plano Diretor. 3. Política Urbana. 4. Organização Social. 5. Direito à Cidade. I. Manfroi, Vânia Maria. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. III. Título.





A utopia está lá no horizonte. Aproximo-me dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Então, para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

Eduardo Galeano.



## AGRADECIMENTOS

Obrigada, Tamires Cristina Vígolo, minha querida amiga, que para além de seu companheirismo partilhou comigo toda sua inteligência e dedicação através de orientações, troca de ideias, conselhos pessoais, acadêmicos e profissionais durante toda minha trajetória na pós – graduação.

Às minhas companheiras de casa que com muita paciência me acompanharam nesse caminho: Gabriella Ferrarezi Brunazzo e Priscila Carlon. Um especial carinho à Marjori de Souza Machado, que vivenciou junto comigo os anseios e angústias da trajetória acadêmica.

Obrigada meu pai, Dail Rocha, e a minha irmã Daiza Labanca Rocha pela presença constante e o amor imensurável. À vocês dedico meu respeito, carinho e admiração.

Agradeço às professoras Dras. Rosana de Carvalho Martinelli Freitas e Ivete Simionatto que me orientaram neste processo e, em especial, à Prof. Dra. Vania Maria Manfroi, que, nos últimos meses de estudo e elaboração teórica, demonstrou com afinco seu compromisso ético e comprometimento com a pesquisa e a formação acadêmica. Aproveito este ensejo para ressaltar a participação dos servidores técnico-administrativos e contratados da UFSC que através de suas respectivas funções laborais, contribuíram para a conclusão deste trabalho.

A todos vocês dedico e registro minha sincera gratidão.



## RESUMO

Esta pesquisa percorre fragmentos da trajetória recente do Plano Diretor de Florianópolis, através de uma pesquisa documental e bibliográfica, de caráter exploratório quali-quantitativo. Inicia-se com uma reflexão teórica sobre a produção capitalista do espaço urbano e seu reflexo na dinâmica social urbana, revendo temas referentes à divisão social, técnica do trabalho e o processo de ocupação e exploração da terra urbana, com base no acúmulo de diversas pesquisas elaboradas sobre a temática. A intervenção dos movimentos sociais e sua relevância política no debate em torno do direito à cidade são abordadas no segundo capítulo “Disputas e Lutas Sociais na Construção do Direito à Cidade”, que visa destacar o histórico processo de luta pela gestão democrática da cidade em torno da implementação do Plano Diretor, previsto pelo Estatuto da Cidade (EC), Lei 10.257/2001. O terceiro capítulo propõe resgatar a construção do atual Plano Diretor Participativo (PDP) de Florianópolis através de elementos garimpados de 87 atas/ registros de reuniões realizadas entre o Núcleo Gestor Municipal e o Poder Público, durante os anos de 2006 a 2013. A partir das categorias analisadas, foi elaborado um esquema de interpretação das atas enquanto fontes documentais históricas dos processos de decisões e de gestão da prefeitura, tendo como porta-voz as representações comunitárias do município, através do Núcleo Gestor. No decorrer da estruturação desses de quatro capítulos, consta-se nas considerações finais, as considerações acerca dos principais conflitos e avanços do processo de elaboração do Projeto de Lei do Plano Diretor discutidos entre os representantes e registrados nas reuniões do NGM. Escrever pois, a história recente deste processo através da recomposição, leitura e análise de atas objetivou transformar em documento aqueles registros de encontros que, restritos a sua finalidade, podem subsidiar ricamente a reconstrução de processos históricos no campo da política urbana.

Palavras chave: Política Urbana. Direito à Cidade. Plano Diretor.



## ABSTRACT

This research inquires into the period of the recent trajectory of the Florianópolis's Plano Diretor, through a documentary and bibliographic research with a qualitative and quantitative exploratory. It begins with a theoretical reflection on the capitalist production of urban space and its reflection in the urban social dynamics, reviewing topics related to social division, work technique and the occupation and exploitation of the urban land's process, based on several studies about it. The social movements intervention and its political relevance, to debate in the right of the city are discussed on second chapter "Disputes and Social Struggles on the Process of City Rights", that aims to highlight of the historical process of struggle for the city's democratic management, about the implementation of the Plano Diretor, provided by the City Status (EC), Law 10.257 / 2001. The third chapter proposes to rescue the construction of the current Florianópolis's Plano Diretor Participativo (PDP) through analyzed issues of 87 minutes/ meeting records between the Núcleo Gestor Municipais and the Government, during the years 2006 to 2013. From verified categories, a scheme was made using the minute interpretation as historical documentary sources on City's decisions and management processes, with the Community spokesperson, through the Núcleo Gestor. Writing this process recent history throughout minutes recovered, reading and analysis aimed to turn into document those records, that was restricted to their intended purpose, may richly subsidize the reconstruction of historical processes in urban policy.

Keywords: Urban Policy. City Rights. Master Plan.



## LISTA DE SIGLAS

AIS - Área de Interesse Social  
AIH - Áreas de Incentivo à Hotelaria.  
ALESC – Assembleia Legislativa de Santa Catarina  
AMABA – Associação de Moradores Amigos do Bom Abrigo  
AME – Associação de Moradores do Estreito  
AMC-6 - Área Mista Comercial  
APP - Área de Preservação Permanente  
CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas  
CEB - Comunidade Eclesial de Base  
CF/88 - Constituição Federal de 1988  
CMF – Câmara de Municipal de Florianópolis  
CONCAP – Companhia de Melhoramentos da Capital  
CONSEG – Conselho de Segurança  
CREA-SC – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina.  
EC - Estatuto da Cidade  
FAMESC - Federação de Moradores do Estado de Santa Catarina  
FEEC – Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses  
FLORAM – Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis  
FMMC – Fórum do Maciço do Morro da Cruz  
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FUCADESC - Fundação Catarinense de Desenvolvimento da Comunidade  
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INMMAR – Instituto para o Desenvolvimento de Mentalidade Marítima  
IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis  
ISA Campeche – Instituto Socioambiental do Campeche  
MCIDADES - Ministério das Cidades  
MNRU - Movimento Nacional Pela Reforma Urbana  
MPF – Ministério Público Federal  
NESSOP – Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular  
NGM - Núcleo Gestor Municipal  
ND – Núcleo Distrital  
PDP - Plano Diretor Participativo  
PGM – Procuradoria Geral do Município



PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis

SINDUSCON – Sindicato da Indústria e da Construção Civil

SINTRAJUSC – Sindicato dos Trabalhadores no Poder Judiciário de Santa Catarina

SINTRATURB – Sindicato dos Trabalhadores do Transporte

SMDU – Secretaria Municipal do Meio Ambiente e de Desenvolvimento Urbano

SMHSA – Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental

SMO – Secretaria Municipal de Obras

SUSP – Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos

TAC – Teatro Álvaro de Carvalho

UDESC – Universidade Federal do Estado de Santa Catarina

UFECO - União Florianópolis de Entidades Comunitárias



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
1. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS CONDICIONANTES DA ESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL: ESFERAS DE REPRODUÇÃO E URBANIZAÇÃO.....	23
1.1 A produção da cidade e do urbano na relação com a sociedade capitalista.....	24
1.2 Desdobramentos da expansão capitalista na cidade e da consequente urbanização.....	27
1.3 A produção da mercadoria espaço urbano na cena contemporânea.....	33
2. DISPUTAS E LUTAS SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE: PLANO DIRETOR EM FOCO.....	37
2.1 O histórico debate em torno da luta pelo direito à cidade no Brasil: Influência na construção de cidades democráticas.....	37
2.2 Plano Diretor Participativo: instrumento viável para a concretização do direito à cidade?.....	44
3. PELO DIREITO À CIDADE E A REFORMA URBANA: A ORGANIZAÇÃO SOCIAL EM FLORIANÓPOLIS NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	53
3.1 Fragmentos sobre a urbanização e a formação de Florianópolis	53
3.2 Estratégias organizativas e a consolidação do processo associativo de Florianópolis.....	59
3.3 Articulações acerca do Plano Diretor em Florianópolis.....	66
4. A CONSTRUÇÃO DO PDP FLORIANÓPOLIS: CONFLITOS E INTERESSES EM JOGO A PARTIR DA CONSTRUÇÃO DO NÚCLEO GESTOR MUNICIPAL DO PDP.....	72
4.1 Primeira Etapa do PDP: Processo de Articulação, Mobilização e Formação do NGM.....	73
4.1.1 As Audiências Distritais e a eleição dos delegados.....	84
4.1.2 Capacitação Comunitária: processos pedagógicos de divulgação do PDP.....	95

4.1.3 Orçamento e Gestão do PDP.....	98
4.1.4 Melhorar sempre, retroceder jamais: O defeso contra novas construções.....	100
4.1.5 Conflitos Internos e impasses políticos.....	106
4.2 A retomada do PDP: Anos 2010, 2011 e 2012.....	111
4.3 O ano de 2013 e a Aprovação do PDP.....	121
CONSIDERAÇÕES FINAL.....	131
REFERÊNCIAS.....	137
ANEXOS.....	149



## INTRODUÇÃO

Com o crescente processo de urbanização decorrente da expansão capitalista, grande parte da sociedade urbana se constitui e se forma sobre as ruínas da cidade, em precárias condições de vida, gerando como consequência, a favelização e a falta de fornecimento e manutenção de serviços públicos, tais como transporte, moradia e saneamento.

Para Santos (2009), o processo de expansão das cidades brasileiras configura uma urbanização corporativa, que organiza a cidade conforme os ditames da lógica da acumulação capitalista. A pobreza se torna também decorrente deste modelo espacial de organização, no qual muitas famílias são deslocadas de suas localidades e transferidas para áreas afastadas dos grandes centros, distantes e sem acesso aos serviços públicos de qualidade. Para dar lugar a exploração capitalista do espaço, o alto dos morros, as ocupações em cortiços verticais ou a periferia da cidade, tornam-se os únicos espaços de acolhimento a essa população. Até mesmo conjuntos habitacionais já consolidados e dotados de uma ampla infraestrutura urbana, sanitária e educacional, são geralmente localizados em áreas periféricas da cidade, legitimando ainda mais o distanciamento e a desigualdade entre os cidadãos.

Diante do cenário urbano que se desenvolve precariamente no Brasil, sem qualquer articulação com uma política de ordenamento territorial e fundiária que lhe dê suporte, diversas formas de organização da sociedade civil surgiram com o intuito de disputar um lugar desejado e previsto pelo direito à cidade, cujas medidas tomadas pelos governos para garanti-los não foram capazes de avançar em termos qualitativos e, tampouco suprir o aumento das demandas urbanas que cotidianamente são apresentadas em caráter de emergência.

Assim, ações de incentivo ao fortalecimento dos espaços democráticos vêm adquirindo distintas configurações na realidade recente. A modificação dos processos de gestão política, impulsionados pelo fortalecimento da pressão social, de fato, estimulam mudanças na compreensão sobre o que corresponde esse modelo de cidade moderna e avançada para a realidade brasileira, mesmo quando práticas autoritárias e clientelistas se unem com o intuito de limitar o esforço de adaptação dos movimentos sociais à nova institucionalidade democrática e o caráter de sua participação política (DAGNINO, 2000).

Este trabalho trata do tema da política urbana, ou mais especificamente sobre os impasses presentes no processo de elaboração do atual Plano Diretor de Florianópolis. Diante do intenso embate entre os interesses privados e públicos presentes na cidade, que marcaram os sete anos (2006 a 2013) de elaboração deste principal instrumento da Política Urbana, esse trabalho visa mirar e demonstrar como ocorre a luta pelo direito à cidade em Florianópolis particularizada na trajetória de mobilização em torno do Plano Diretor, partindo da hipótese de que estes processos são constituídos por diferentes conflitos (sejam estes internos como externos) e interesses que adquirem ao longo de sua história, respectivos avanços e recuos.

Estruturalmente dividido em quatro capítulos, o trabalho em questão se inicia com uma reflexão teórica sobre a produção capitalista do espaço urbano e seu reflexo na dinâmica social urbana, revendo temas referentes à divisão social e técnica do trabalho e o processo de ocupação e exploração da terra urbana.

No segundo capítulo, “Disputas e Lutas Sociais na Construção do Direito à Cidade”, é feito um levantamento sobre o histórico processo de luta pela gestão democrática da cidade, através da intervenção dos movimentos sociais, e sua relevância política no debate em torno do direito à cidade e as medidas para definir o controle e o uso do solo, particularmente destacado em torno da implementação do Plano Diretor, previsto pelo Estatuto da Cidade (EC), Lei 10.257/2001.

Como pano de fundo da discussão, o terceiro capítulo propõe resgatar a construção do atual Plano Diretor Participativo (PDP) de Florianópolis, que se iniciou em 2006, a partir de reuniões formadas com diferentes representantes da sociedade civil e do poder público. Em meio a estes encontros, foi constituída a formação de um Núcleo Gestor Municipal (NGM), responsável pela organização e centralização das propostas encaminhadas pelos participantes além de construir, articular vínculos e fortalecer a participação popular no planejamento urbano da cidade.

Durante esses anos, representantes eleitos pelos distritos de Florianópolis participaram de diversas reuniões semanais, oficinas e seminários para elencar as propostas e construir um novo Plano Diretor visando, no mínimo, os próximos 10 anos da cidade. Com a presença de diversos moradores e de representantes de seus respectivos bairros nesses encontros, o projeto se materializou não somente nos princípios gerais do

plano, mas também na parte técnica, por meio de mapas de delimitação de áreas de zoneamento, sendo aprovado em segunda votação, pela Câmara Municipal de Vereadores em 30 de dezembro de 2013.

Decorrente da participação no processo de elaboração do Plano Diretor, o NGM funcionou como um núcleo central de uma rede de organizações (movimentos sociais e sindicais, intelectuais, segmentos da igreja católica, etc.), criado com a finalidade de articular a construção de um projeto que atendesse as diversas demandas e propostas das comunidades e articuladas organizações representadas no NGM.

Com base nos registros e documentos legais, os temas e debates levantados por estes representantes durante as reuniões do NGM serão especificamente detalhados no quarto e último capítulo deste trabalho, cuja análise da pesquisa se propõe estar articulada com as falas e reflexões que foram formalmente registrados em documentos oficiais e atas, no período compreendido entre os anos de 2006 a 2013.

Metodologicamente, Esta pesquisa percorre fragmentos da trajetória recente do Plano Diretor de Florianópolis, através de uma pesquisa documental e bibliográfica, de caráter exploratório quali-quantitativo. Escrever sobre a história recente deste processo através da recomposição, leitura e análise de atas objetivou transformar em documento aqueles registros de encontros que, restritos a sua finalidade, podem subsidiar ricamente a reconstrução de estudos e processos históricos no campo da política urbana.

Tendo em vista a inserção deste trabalho no programa de pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), cujo eixo de pesquisa se situa na seguinte área de concentração: Direitos, Sociedade Civil, Políticas Sociais na América Latina, o debate teórico acerca desta temática torna-se fundamental para a apreensão das dinâmicas urbanas em tempos de mundialização financeira, na sua relação com o Serviço Social frente às suas incidências sobre as cidades e, em particular, sobre os desafios e as estratégias de sobrevivência urbana, enfrentadas pela classe trabalhadora.

## **1. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS CONDICIONANTES DA ESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL: ESFERAS DE REPRODUÇÃO E URBANIZAÇÃO.**

Tendo o debate em torno da luta pelo direito à cidade como tema central deste trabalho, algumas análises sobre o entendimento da produção e reprodução do espaço urbano pelo capitalismo, bem como do papel das cidades no fortalecimento da indústria e a relação com o capital imobiliário serão tomadas por meio de um resgate histórico pontual que sintetize alguns aspectos fundamentais do desenvolvimento das cidades no contexto da dinâmica social capitalista.

Propõe-se inicialmente selecionar exemplos representativos das diversas concepções para explicitar o entendimento da urbanização enquanto um processo histórico-espacial, com desdobramentos sociais e econômicos, que fazem parte do processo de estruturação do território. Do ponto de vista da teoria urbana, tomam-se como ponto de partida o aporte teórico fornecido por alguns autores, como Henri Lefébvre e David Harvey, os quais contribuem com o pensamento reflexivo acerca da temática desde a década de sessenta, com a chamada “Nova Sociologia Urbana”. As diferentes interpretações sobre o desenvolvimento da cidade e do urbano desta época levou a diferentes conceituações e definições sobre o espaço, o urbano e à percepção das mudanças da urbanização, durante processo de reestruturação e globalização do capitalismo. A atenção dos analistas se transferiu dos locais de trabalho (fábricas) para os conflitos nos locais de reprodução e sobrevivência da força de trabalho (meio urbano, habitação, equipamentos coletivos e serviços de infraestrutura) que se consolidaram em diversos estudos sobre os movimentos sociais urbanos, inclusive na América Latina, destacados por autores como Francisco de Oliveira, Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Flavio Villaça entre outros.

A intenção, todavia, não é proceder a uma discussão exaustiva e aprofundada, como já foi feito por estes diferentes autores de distintas maneiras, mas sim tomá-los como referência para o estudo dos significados da cidade global que hoje se apresenta na realidade brasileira. A partir desta compressão acerca dos processos de expansão urbana na contemporaneidade serão analisados alguns elementos que compõem a definição do direito à cidade presentes na concepção da política democrática vigente no Brasil, com o intuito de identificar a pluralidade e

as desigualdades desse campo bem como a influencia da ação popular frente aos distintos espaços de disputa e poder existes em seus diferentes graus de efetividade.

### **1.1 A produção da cidade e do urbano na relação com a sociedade capitalista**

Inicialmente a cidade também pode ser entendida como uma construção coletiva que se modifica conforme a intervenção de seus habitantes, sujeitos que impulsionam o despertar da dúvida e das contradições na busca pelo desenvolvimento da cidade.

Partindo do pensamento de Lefébvre (1999), compreende-se que a cidade sempre existiu na conformação das sociedades e foi adquirindo novas configurações no decorrer das transformações históricas. A relação da cidade com o conjunto da produção de diferentes técnicas de sobrevivência coletiva se desenvolveu progressivamente ao longo da história até alcançar seu resultado atual. O crescente interesse pelas artes mecânicas, pelo comércio e pelo trabalho em geral – antes desvalorizado por ter sido executado por servos e escravos –, contribuíram para a alteração e a transformação das relações sociais dentro da cidade, através das diferentes atividades técnicas e intelectuais.

O conceito de cidade se expressa como uma “projeção da sociedade urbana num dado lugar, política e territorialmente demarcada e estabelecida” (LEFÉBVRE, 1991 p. 48). Por caracterizar-se como a principal mediadora da dimensão política que conforma o urbano, a cidade se torna o centro de referência da decisão política, e a maneira, seja ela qual for, de organizar um território e uma relação política.

O urbano, por sua vez, é entendido enquanto uma “realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento” (LEFÉBVRE, 1991 p. 49). Este conceito é utilizado para qualificar o modo de vida que atinge a maioria da sociedade, compreendendo um espaço pelo qual a sociedade se estrutura e constrói abstratamente seu modelo de cidade ideal.

O urbano (abreviação da sociedade urbana) define-se, portanto não como realidade acabada, situada, em

relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas, ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora. O urbano é o possível, definido por uma direção, no fim do percurso que vai em direção a ele. Para atingi-lo, isto é, para realizá-lo, é preciso em princípio contornar ou romper os obstáculos que atualmente o tornam impossível (LEFÉBVRE, 1991, p.26).

Com a complexidade da sociedade moderna na ocupação dos espaços, as atividades urbanas passam a extrapolar os limites das cidades, como por exemplo, através do agronegócio, das atividades turísticas, entre outras. Historicamente o processo de formação da produção urbana, ao gerar um excedente que ultrapassava as necessidades de consumo imediato, foi capaz de absorver toda a dinâmica social e promover a intensa concentração da população, da produção, da circulação e do consumo de bens e serviços de uma localidade. É nesse processo de intensa mudança que a cidade se torna um local permanente de moradia e de trabalho, adaptando-se à dinâmica local conforme a maneira dos homens ocuparem e dominarem o espaço em determinado período de sua história.

O espaço, portanto, não pode ser reduzido a um mero suporte da circulação de mercadorias e de informação, na qual a cidade se subordina às necessidades do trabalho ao capital como previra Manuel Castells (1983), quando em suas análises compreende que o espaço urbano pode ser considerado como “um produto material na relação com outros elementos materiais” (p. 146).

Embora Castells (1983), ao captar a problemática urbana que emergia no contexto da década de setenta, concorde com a proposição de Lefévre (1999) na identificação do urbano enquanto local de reprodução da força de trabalho, acaba por relacionar o modo de vida dos trabalhadores a uma instância cultural específica e para ele, conseqüentemente, não haveria uma problemática urbana definida pela inserção dos trabalhadores no processo produtivo. Segundo esta aceção, o urbano e o processo de urbanização relacionado aos modos de produção social poderiam ser descartados do objeto de estudo e substituídos pela compreensão da “produção de formas espaciais” onde uma população se concentra (CASTELLS, 1983, p. 157). O espaço urbano é reduzido, assim, a um espaço funcional, marginal às relações sociais de produção.

Esta proposta de supressão da urbanização e da necessidade de se compreender a dialética existente na relação entre a cidade e os processos sociais de produção, todavia reduz a análise marxista à afirmação de determinações estruturais, podendo ser interpretada como a eliminação de toda especificidade histórica e geográfica de determinada região. A alternativa da organização do espaço (no contexto do urbanismo) seria uma estrutura separada, regida com suas leis próprias de transformação e construção interna.

Harvey (2008) contribui para abrir uma nova fase de análise acerca da interação entre o espaço, o urbano e o processo de produção, ao considerar que o capital domina o trabalho em todos os espaços, tanto no trabalho, como nos locais em que se vive, determinando em grande medida, a definição da qualidade e dos padrões de vida da força de trabalho (LIMONAD, 1999). Com isso, Harvey (2008) contribui ainda ao analisar que a criação de novas estruturas espaciais, determinadas pelo avanço do capital, não seria um processo totalmente isento de contradições na conformação do território, uma vez que as lutas dos movimentos do trabalho podem voltar-se contra ele.

Partindo-se da concepção crítico-dialética rapidamente assinalada anteriormente, considera-se que a dimensão política das diferentes formas administrativas de gestar as cidades recai sobre o conjunto dos moradores e, sobretudo, pelo exercício de dominação e autoridade na relação entre o morador e o poder público (ROLNIK, 1995), portanto, corrobora-se o pensamento de Lefébvre (1999) quando assinala que habitar na cidade significa participar da vida pública, e que esta deve ser organizada e gestada administrativamente de alguma maneira, mesmo quando submetida à regras e regulamentos pré-definidos.

O meio urbano torna-se assim uma construção social que é fruto da participação humana de diversas gerações, as quais atribuíram à cidade um local de produção e de reprodução da força de trabalho. Sob este aspecto, o conceito de cidade deixa de ser compreendido como um organismo funcional, para ser entendido enquanto elemento de uma totalidade espacial histórica que marca a passagem entre a cidade e o urbano. Desse modo, a conformação da sociedade urbana influencia a mudança da cidade através da ligação e da mediação direta com as relações imediatas estabelecidas entre as pessoas e grupos que a compõem.

Ainda conforme Lefévre (1999) heterogeneidade da cidade, proporcionada pela dinâmica dos espaços públicos urbanos na contemporaneidade, constitui um fator positivo para a cidade, pois estimula e pode oferecer maiores oportunidades e pontos atrativos para o seu desenvolvimento, através do encontro, da centralidade, da reunião e da convergência de diferenças. Com isso, a intensificação da disseminação de diversos centros o reduz a outro formato que se orienta, “seja para a constituição de centros diferentes, seja para a dispersão e para a segregação” (LEFÉVRE, 1999, p. 110). Além disso, a justaposição de redes (de troca, de comunicação) também compreende a dinâmica espacial do urbano, cada uma com uma direção, seja em função da indústria, do território, ou de outros centros.

Haja vista a complexidade e, sobretudo a amplitude do urbano, os territórios nacionais se submetem a um planejamento comandado pela industrialização em escala global. Desse modo, a noção de espaço segue em profunda transformação na contemporaneidade, pois nas últimas décadas o espaço dos lugares passou a compartilhar seu lugar com o espaço dos fluxos, da tecnologia globalizada (LEFÉVRE, 1999).

Tal mudança que ocorre tanto na esfera da produção quanto na esfera do consumo acarretam em novas estratégias para a acumulação e, criam novas condições e obstáculos para a mobilidade do capital e da força de trabalho, a fim de integrar as cidades à lógica da economia financeira e globalizada.

Esta nova configuração do urbano será então apresentada como condição social indispensável à reprodução capitalista do Estado, o que coloca para os pesquisadores contemporâneos o desafio de pensar o urbano na perspectiva da luta de classes, seja no âmbito das condições de acesso desigual aos equipamentos de consumo coletivo, seja no âmbito da reprodução das condições gerais de produção.

## **1.2 Desdobramentos da expansão capitalista na cidade e da consequente urbanização**

Com a divisão do trabalho e a maior definição da especialização das atividades que ocorre nas relações de troca de produtos entre diferentes territórios, a produção consegue ultrapassar as demandas do mercado local

e atingir uma condição muito mais ampla, representando um nítido processo de expansão do caráter mercantil, ressaltando a analogia feita por Santos (2001, p. 57) quando considerou que “quanto mais intensa a divisão do trabalho numa área, tanto mais cidades surgem e tanto mais diferentes são umas das outras”. Isto é, na medida em que a capacidade produtiva dos indivíduos é potencializada, cada indivíduo deve produzir o que necessita isoladamente para garantir a sua sobrevivência. Quando a obtenção de parte do que lhe é necessária é alcançada através da troca, se estabelece a especialização do trabalho e a instauração do mercado no interior da cidade.

A necessidade de minimizar o custo e o tempo de circulação promove a aglomeração da produção em alguns grandes centros urbanos, que se tornam as “oficinas da produção capitalista” (MARX, apud, HARVEY, 2008). Nesta relação, a inserção de diferentes sujeitos consumidores no circuito da produção propriamente dita vai depender da localização da divisão do trabalho em condições onde o poder esteja politicamente centralizado. As aglomerações da população, dos instrumentos de produção e das necessidades na cidade, não estão, portanto, alheias às leis da acumulação capitalista, pois:

A produção capitalista começa de fato apenas onde um mesmo capital individual ocupa simultaneamente um número maior de trabalhadores, onde o processo de trabalho, portanto, amplia sua extensão e fornece produtos numa escala quantitativa maior que antes. A atividade de um número maior de trabalhadores, ao mesmo tempo, no mesmo lugar (ou no mesmo campo de trabalho), para produzir a mesma espécie de mercadoria, sob o comando do mesmo capitalista, constitui histórica e conceitualmente o ponto de partida da produção capitalista (MARX, 1996, p.418).

Como consequência do processo de expansão da produção do capital, o crescimento urbano se desenvolve e adquire visibilidade a partir do século XVIII, quando a propriedade localizada na cidade contrai maior importância financeira se comparadas à lucratividade da propriedade rural.

Na medida em que a cidade emerge como processo dinâmico pela atividade industrial explicando sua aparente autonomia, o campo se reservava como seu território para a produção agrícola, tendendo-se ao

isolamento. O indivíduo, agora mais ligado à necessidade de apropriação da terra, adquire assim sua liberdade para fazer parte no comércio e contribuir para o novo modelo de produção em desenvolvimento (MARX E ENGELS, 2008). No que se refere ao Brasil, por exemplo, o que prevalece é a geração de cidades no interior e no litoral do país impulsionada pelo processo de mecanização da produção agrícola comercial (da cana-de-açúcar, por exemplo) e do território (SANTOS, 2001).

Com o aprofundamento do processo de expansão da cidade ainda no século XVIII a relativa introdução das máquinas no processo de circulação de produtos, insumos e informações da vida cotidiana, influenciou o fortalecimento gradual do mercado voltado para a ciência e à técnica em escala global, como também na consequente modificação dos territórios, de acordo com a realidade histórica de cada região. Além disso, a inserção da mercadoria e do chamado “meio-técnico científico informacional” (SANTOS, p. 38, 2001) é perceptível em espaços que abrangem tanto o âmbito urbano como rural.

Forma-se assim, um duplo processo, conforme definido por Lefébvre (1991, p. 09): “industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social” que resultam na existência de um histórico choque entre a realidade urbana e industrial. Consequentemente, o novo cenário de urbanização proporcionado pela industrialização, estimulou o aumento do trabalho intelectual na rede urbana, tornando-a, segundo Santos (2001), não exatamente culta, mas sim mais letrada. Isto é complementado por Rolnik que afirma que:

A indústria colocou para a cidade questões novas – ela é ao mesmo tempo seu espetáculo e seu inferno. É sob seu desígnio que se gera a diversidade – de produtos, de populações – que faz a cidade industrial um universo estimulante e vibrante; que faz com que se amplie ao infinito a capacidade de inventar (ROLNIK, 1995, p.83).

Nesse processo, a cidade e o desenvolvimento da indústria apresentaram uma recíproca relação. Enquanto a cidade desempenhou um papel importante para impulsionar o fortalecimento da indústria, esta última estimulou e garantiu a base de sustentação para a expansão da cidade capitalista. Com o impulso deste avanço nos anos 1960, as cidades que se

anunciaram desde o século XIX, além de garantirem, num primeiro momento, a sobrevivência do capitalismo, (graças à transformação das relações espaciais e a ascensão de estruturas geográficas específicas que elas absorveram no seu processo de urbanização), conseguem consolidar a sua própria sustentação através da constituição das periferias, de seus distritos industriais, estradas e vias expressas que se desenvolveram ao longo dos anos.

Por outro lado, cabe destacar que Marx e Engels, já elucidavam que a lógica da acumulação, concentração e reprodução da relação capital-trabalho se mostraria presente desde a relação entre a cidade e o campo, na qual as unidades mais vastas da cidade recobrem o campo e o integram aos processos industriais e ao consumo de seus produtos, com a criação de urbes imensas e o conseqüente aumento da população das cidades. Porém, “junto da concentração de grande quantidade de homens e capitais – acelerada em certos pontos – ocorre a concentração de grande quantidade de capitais na mão de poucos” (MARX; ENGELS, 2008, p.52).

A renda produzida no capitalismo implica obtenção de poder, que é administrado e monopolizado por detentores e proprietários privados dos meios de produção técnica e científica, geradores de capital<sup>1</sup>. A sustentação do poder monopolista por parte dos capitalistas provê importância à sua dinâmica estrutural, haja vista a oportunidade de realizarem, por meio disso, um planejamento e um controle de longo alcance sobre a produção, reduzindo assim as incertezas e as instabilidades do ambiente empresarial.

Mas essa tendência crescente à aglomeração e à concentração de capital exige a intervenção da inovação tecnológica, para que se desempenhem funções em prol da anulação do espaço pelo tempo (HARVEY, 2008). A redefinição do espaço pelo tempo acontece, portanto, num processo de desaglutinação espacial das atividades, onde a separação de locais de trabalho, residência e consumo ocorrem em uma escala mais ampla do que a cidade propriamente dita. Isto é, em decorrência da produção de estabelecimentos diversos, (como centros bancários e financeiros, técnicos e políticos provocados pela expansão da indústria), a urbanização tende a assumir uma forma pulverizada em segmentos

---

<sup>1</sup> “A renda monopolista surge porque os atores sociais podem aumentar seu fluxo de renda por muito tempo, em virtude do controle exclusivo sobre algum item, direta ou indiretamente, comercializável, que é, em alguns aspectos, crucial, único e irreplicável” (HARVEY, 2008, p. 222).

dispersos, cujas formas e funções variam tanto no tempo quanto nos lugares.

O dito urbanismo, portanto, propõe-se a comandar o consumo do espaço habitado, oferecendo-lhe uma imagem de aparência livre e disponível à ação racional. O urbanismo, sob a ilusória perspectiva de neutralidade, permite que a produção de mercadorias para o mercado de consumo esteja presente em todos os espaços. Lefébvre (1999) denominou o urbanismo como espaço abstrato, pois é resultante de um sistema global de organização social e econômica (o que não significa capitalismo organizado) veicula uma racionalidade limitada e tendenciosa que tem o espaço como objeto, neutro e apolítico.

A ilusão se estabelece sob a justificativa de conferir ao urbanismo um humanismo de cunho liberal, cujo sistema pretende abranger uma totalidade nova de organização do consumo do espaço e do habitat, mas ao mesmo tempo tecnocrática e tendenciosa.

O urbanismo encobre essa gigantesca operação. Ele dissimula seus traços fundamentais, seu sentido e finalidade. Ele oculta, sob uma aparência positiva, humanista, tecnológica, a estratégia capitalista: o domínio do espaço, a luta contra a queda da taxa de lucro, etc. (LEFÉBVRE, 1999, p141).

A ordenação dos estabelecimentos humanos promovido pelo conseqüente urbanismo pode ser identificada por diversos traços arquitetônicos localizados no território, que se propõem a dominar e a se submeter às práticas urbanas cotidianas. No entanto, este fenômeno, objetiva transformar a sociedade com base nos interesses econômicos, reduzindo a vida humana ao mínimo. Conforme Lefébvre (1999) o urbanismo impulsiona a reinvenção da realidade através da organização planejada da produção e do consumo de modo que as estratégias de classe também se modifiquem.

Contraditoriamente, as práticas cotidianas urbanistas incentivam diferentes formas de intervenções capitalistas em prol de seu pleno funcionamento. Se por um lado a singularidade da vida social é considerada incompatível com a homogeneidade pressuposta pela produção da mercadoria, por outro, ela se torna base para a apropriação das rendas monopolistas. Ou seja, a homogeneidade provocada pela produção

padronizada de mercadorias e de lugares suprime as vantagens monopolistas, logo, a criação de novos modos particulares de conservação torna-se necessário para que haja a materialização eficiente e competitiva do monopólio individual dos capitalistas (HARVEY; 2008).

A movimentação de produtos e mercadorias ao redor do mundo, característico da era contemporânea, necessita, sobretudo de sistemas de telecomunicações e transportes bem organizados, como também do aporte financeiro por parte de instituições públicas e jurídicas que os mantenham. Nesta busca das cidades por uma posição de destaque a serem ocupadas no cenário informacional global e competitivo contemporâneo, os governos novamente intervêm com medidas específicas capazes de estimular o desenvolvimento econômico e de gerar novas oportunidades de emprego, acarretando assim a promoção de grandes transformações urbanas voltadas para atender às novas demandas do capital.

Tais aportes estruturais tornam-se necessários para a sustentação do sistema de produção, porque assim, tanto o capital como o trabalho serão capazes de se moverem rapidamente e a baixo custo, de um lugar para lugar, para além do capital fixo empregado pela produção (HARVEY, 1978). Com isso, leva-se em consideração a capacidade que o processo de desenvolvimento do urbanismo possui para organizar o conjunto de suas relações internas e a estrutura social no interior de uma unidade de reprodução da força de trabalho, como: a produção, o consumo, o funcionamento das instituições, a troca, a gestão, entre outros (p. 460). Sob esta acepção comprova-se mais uma vez o papel dominante do capital sobre o trabalho, que se destaca através da definição da qualidade e dos padrões de vida da força de trabalho “não só no local de produção, mas também no espaço de viver” (HARVEY, 1982, 154) fazendo com que as lutas entre capital e trabalho extrapolem os espaços laborais.

Com base no pensamento de Lefébvre (2008), compreende-se que o urbanismo de mercado pode ser o máximo que resultou desta consideração reduzida do urbano, uma vez que se desenvolveu aos moldes da racionalidade urbana industrial, que isola as contradições ou conflitos que envolvem a mercadoria. Este urbanismo de mercado, cujo termo também foi descrito por Ferreira (2010) como um fenômeno que nasce e se desenvolve com base no discurso do planejamento estratégico empresarial, busca integrar a dinâmica da cidade à lógica da economia global e financeira.

### **1.3 A produção da mercadoria espaço urbano na cena contemporânea.**

A partir desta breve explanação, parte-se do pressuposto de que a produção do espaço urbano no interior da cidade consiste numa forma de fortalecimento do capitalismo competitivo em escala global. Segundo Harvey (2008, p. 149) “a capacidade de dominar o espaço implica na produção de espaço”, de modo com que ele possa ser privadamente apropriado e vendido. É nesse processo, que as infraestruturas necessárias para a manutenção da produção absorvem o capital e a força de trabalho, para que parte dela seja imobilizada e congelada, a fim de proporcionar maior liberdade de movimento ao capital e à força de trabalho remanescentes.

Decorrente do domínio da instância econômica capitalista concorda-se que o espaço urbano foi de fundamental importância para a concentração da reprodução das relações sociais e dos meios de produção, haja vista as limitações do meio-técnico-científico em fornecer ampla infraestrutura que garantisse, de modo eficiente e estável, a movimentação de mercadorias. Esta intensa concentração caracterizada pela execução das mais diferentes atividades dentro da cidade impulsionou, com destreza, a disputa pelo solo urbano, seja pelo intuito de assegurar o seu valor de uso, seja pela aplicabilidade de um investimento fundiário, pautados pelo jogo capitalista (SINGER, 1978).

Fundamentado pelos princípios da conservação e da propriedade privada, a transformação do território em mercadoria, bem como a sua destinação ao se reduzir a um mero produto no capitalismo avançado acontece a partir de uma estratégia tomada por sujeitos coletivos hegemônicos, dotados de interesses particulares que têm a finalidade de dominar o espaço e transformá-lo em um instrumento de hegemonia (LEFÉBVRE, 1999). De modo geral, os processos de mercado são dependentes do monopólio individual dos capitalistas (de todos os tipos) sobre os meios de produção da mais-valia, incluindo a terra.

O poder monopolista da propriedade privada é, portanto, tanto o ponto de partida como o ponto final de toda a atividade capitalista, pois, uma vez que o espaço é produzido ele se torna ao mesmo tempo produto e produtor, estando apto para ser usado e atingir múltiplas metas e interesses. Com isso, Lefévre (1999) considera que, é através da produção de um

território urbano que um grupo, uma classe ou uma fração de classe se constitui e se reconhece enquanto sujeito coletivo.

O espaço social, que envolve a terra e o solo, passa a ser comprado e vendido no mundo da mercadoria e a ser produzido com a finalidade da obtenção da renda e do lucro, tornando-se assim um produto do trabalho social. Conforme Lefébvre (1999, p. 140):

A produção do espaço em si não é nova. Os grupos dominantes sempre produziram este ou aquele espaço particular, o das cidades antigas, dos campos. O novo é a produção total e global do espaço social. Esta extensão enorme da atividade produtiva realiza-se em função dos interesses dos que a inventam, dos que a gerem, dos que dela se beneficiam largamente.

Segundo essa perspectiva, todas as brechas urbanas são inseridas na produção como um produto que se adquire através da compra e da venda de fragmentos de lugares para servirem de pólos de investimentos nacionais e internacionais. O mercado é quem continua determinando o preço pelo uso do solo nesse sistema. Rolnik (1995), por exemplo, sinaliza que o preço da mercadoria espaço urbano é estabelecido de acordo com as suas características físicas (nível de declividade, qualidade de sua construção) e locais (acessibilidade e centros de serviços ou negócios próximos às áreas valorizadas na cidade). Nesse diapasão, o que vale em um terreno é a sua localização e não necessariamente o que nele está construído. Dois imóveis podem ter as mesmas características, mas preços diferentes de acordo com a sua localização.

Singer (1979), porém, compreende que a produção do espaço do solo se diferencia dos mercados de produtos, pois o espaço é uma condição necessária para a realização de qualquer atividade envolvida com o processo social e com os meios de produção derivada da força de trabalho humana. Isto é, as esferas da reprodução se processam e se transformam no espaço urbano, de acordo com os diferentes estágios de desenvolvimento das forças produtivas e do meio técnico-científico. Contudo, o aparente processo de esgotamento do capitalismo, fez com que ele encontrasse um novo alento em escala mundial, na conquista pelo espaço lucrativo através da especulação imobiliária e do investimento em grandes obras (dentro e fora das cidades).

O capital imobiliário, no entanto, apresenta uma singular característica nesse processo social de produção, por não ser entendido como um meio de produção propriamente dito. Ainda segundo Singer (1979), enquanto os preços dos produtos giram em torno da média entre a soma dos custos para a produção e da margem de lucro futura, o preço no mercado imobiliário depende de outras circunstâncias e é determinado de acordo com o que a demanda está disposta a pagar, ou seja: “o preço de determinada área deste espaço está sujeito a oscilações violentas, o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo<sup>2</sup>” (SINGER, 1979, p. 23). Nesta mesma direção, Santos (2001), assinala que a especulação imobiliária deriva e se alimenta desta dupla relação existente entre atividades ou pessoas na disputa pela terra em determinada localização, tornando os espaços desejados mais atrativos e valorizados.

A mobilidade espacial do capital e do trabalho na conformação do território não reduz a formação da paisagem apenas ao capital, mas também aos movimentos do trabalho na luta de classes contra o seu avanço. De todo modo, qualquer processo de produção espacial é permeado pela luta social, tendo em vista a resistência e as estratégias que atores contra – hegemônicos enfrentam durante esse processo de apropriação e socialização do espaço (LEFÉBVRE, 1999).

Contudo, considera-se que o poder do capital que existe sobre o espaço é um poder produtivo, capaz de estimular e mobilizar a criatividade humana e a venda da força de trabalho a uma respectiva empresa empregatícia. Conforme Novy (2002), o poder sobre o espaço não tem o intuito de impedir a ação alheia ou mesmo de oprimir totalmente as massas trabalhadoras, mas sim em atuar como uma “força normatizadora, padronizadora e disciplinadora” sobre elas. Desse modo, a prática do real no espaço urbano é suprimida pelo fetichismo que a lógica urbanística implica, culminando assim com a promoção do silêncio e da passividade em torno do habitar, da realidade urbana.

---

<sup>2</sup> O capital imobiliário é, portanto, um “falso capital” (SINGER, 1979, p. 22), pois é um valor capaz de se auto-valorizar, na medida em que seu acesso é monopolizado em uma determinada localidade. O acesso à utilização desse espaço pode ser obtido mediante compra de direito de propriedade, ou pagamento de um aluguel periódico.

A ideologia e sua aplicação (pelas instituições correspondentes) pesam sobre a prática real. O valor de uso, posto de lado pelo desenvolvimento do valor de troca ainda se vê oprimido pelas representações urbanísticas, pelas incitações e motivações que lhe são fornecidas abundantemente (LEFÉBVRE, 2008, p141).

No Brasil a história se configura de maneira distinta da experiência europeia, pois o país se origina com a necessidade de atender às demandas do capital já postas pelos países centrais. Em virtude dessa inserção tardia no modo de produção capitalista urbano, os problemas primários gerados pelo sistema ainda não foram superados na realidade brasileira, como é o caso da falta de infraestrutura e moradia destinada às populações que residem nas franjas da cidade. Diante disso, entende-se que no campo da divisão social de classes no capitalismo, as lutas sociais contemporâneas relacionam-se intimamente com a produção social do espaço, pois na medida em que se torna lugar das relações de produção, torna-se também lugar de uma contestação difusa, que é capaz de deslocar seu centro para diferentes lugares, confirmando a declaração de Novy (2002, p.35) quando alega que “onde há poder, há resistência”, e que, portanto a luta social pelo direito à cidade torna-se um desafio à distribuição igualitária dos espaços na cidade.

## **2. DISPUTAS E LUTAS SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE: PLANO DIRETOR EM FOCO.**

Neste segundo capítulo, será feito um levantamento sobre o histórico processo de luta pela gestão democrática da cidade, através da intervenção dos movimentos sociais, e sua relevância política no debate em torno do direito à cidade. A influência da reorganização dos movimentos e segmentos representativos na definição de medidas para definir o controle e o uso do solo na divisão do espaço urbano será abordada como principal meio para a aquisição de instrumentos legais no âmbito da política urbana como a implementação do Plano Diretor, previsto pelo Estatuto da Cidade (EC), Lei 10.257/2001, entre outros. Referente a esta análise ganha destaque a participação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cujas experiências vivenciadas pelos diversos segmentos envolvidos, impulsionaram de fato a politização da discussão sobre a cidade e a elaboração de uma proposta mais avançada acerca dos direitos relacionados à vida urbana.

No contexto de diversos avanços e marcos jurídicos, que foram frutos do apoio governamental destinado à garantia da inserção da sociedade na tomada de decisões e na criação de espaços participativos, a busca por melhores condições de vida, permanece compondo um cenário dividido e fragmentado, sob o qual testemunhamos a aplicação quase nula dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade, após 14 anos de sua promulgação. No entanto, sem perder de vista a natureza do poder municipal, será feito no segundo momento deste capítulo um levantamento bibliográfico sobre a influência das ilusões criadas pelo Plano Diretor, que embora com textos permeados de boas intenções, apresentam também de distintos interesses, tanto sociais como territoriais.

### **2.1 O histórico debate em torno da luta pelo direito à cidade no Brasil: Influência na construção de cidades democráticas**

A ausência de planejamento urbano e regional, baseado na função social da propriedade, na ampla participação e no controle social sobre o processo de urbanização brasileira tem como consequência a presença do tecnicismo e do autoritarismo em diferentes instâncias da gestão da política

urbana, suscitando ao longo da história brasileira, lutas pela democratização do espaço urbano.

A demanda por reformas estruturais urbanas impulsionou a organização dos movimentos da cidade, os quais adquiriram maior visibilidade nos anos 1960 a partir da formação de grupos, associações de favelas, de moradores de bairros periféricos e dos encortçados que se dirigiram ao poder público local reivindicando, principalmente, a realização da Reforma Agrária no campo, que já integrava o plano das “Reformas de Base” no governo do presidente João Goulart, vigente na época. Com este viés reuniram-se, em 1963, no Hotel Quitandinha localizado em Petrópolis/RJ, intelectuais, políticos e técnicos para discutirem as principais questões urbanas da época. O debate enfático em torno da questão habitacional, neste chamado “Encontro do Quitandinha”, proporcionou a formulação de uma proposta “frustrada” para a reforma urbana nas cidades brasileiras, em virtude do golpe militar que se instaurou no país logo no ano seguinte (BERNARDI, 2012).

Foi somente nas décadas de 1970 e 1980 que os movimentos sociais voltaram a se rearticular e a ganhar maior visibilidade e relevância política no debate em torno do direito à cidade e à reforma urbana. Com o intuito de realizar um levantamento sobre novas questões para a cidade, uma articulação nacional foi formada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), nos fins da década de 1980. Vale destacar que, diante do cenário político de pós-golpe militar, a participação da Igreja Católica contribuiu significativamente para a rearticulação do movimento (através das comunidades Eclesiais de Base – CEB)<sup>3</sup>, tendo em vista que foi esta uma das poucas organizações que conseguiu se manter estruturada durante o período militar, de intensa repressão política (DANTAS, 2013).

Deste modo, o MNRU atraiu diferentes sujeitos sociais, associações, profissionais e acadêmicos, sindicatos, movimentos sociais e ONGs, que juntos passaram a reivindicar por direitos e a enxergar a necessidade de redução das desigualdades sociais, com base em uma nova ética social urbana que pudesse ultrapassar as questões locais específicas que determinavam a cidade como fonte de lucro. Em meio ao intenso período de redemocratização do país e a promessa de uma nova ordem

---

<sup>3</sup> “As CEBs são grupos que se formaram junto às paróquias, por iniciativa de religiosos ou leigos, que motivados pela fé, assumiram o compromisso com a transformação de sua realidade” (MÜLLER apud CARDOSO. 1992, p. 32).

constitucional, as pretensões do movimento social urbano se elevaram para além da necessidade de intervenções exclusivas do Estado no espaço físico da cidade, exigindo também maior espaço para o cidadão se manifestar nos processos de decisão política para a gestão da cidade (SAULE, 2005). Para tanto, a politização da questão urbana passa a ser considerada um elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira.

Em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana define o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral (SAULE JR, 2009, p. 2).

As experiências vivenciadas pelas diversas entidades envolvidas com o MNRU impulsionou de fato a politização da discussão sobre a cidade e a elaboração de uma proposta mais avançada acerca dos direitos relacionados à vida urbana. A cidade passou a ser entendida como um direito que deve ser destinado a todos os seus habitantes e não somente a uns poucos. Além disso, a operacionalização da gestão democrática e participativa, o cumprimento da função social da cidade, a garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades, a subordinação da propriedade à função social, e as sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social foram também entendidos como elementos indispensáveis para a compreensão do direito à cidade, tornando-se assim a principal bandeira da reforma urbana.

Frente a esta conjuntura de grande efervescência política, as novas metas definidas pelo movimento popular urbano centraram seus esforços para a elaboração de um projeto a ser incluído no processo constituinte que

se inaugurava no país. A partir da instauração da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, determinou-se o procedimento para envio de emendas populares, as quais necessitavam ter mais de trinta mil assinaturas e estarem subscritas por no mínimo três entidades civis. Para tanto, a iniciativa popular foi o principal mecanismo incentivado durante a elaboração das emendas populares, escritas pelo MNRU, obtendo significativo êxito mediante o número de 160 mil assinaturas encaminhadas a favor das emendas, que entre outras pautas, tratavam sobre as demandas referentes à reforma urbana.

Após esse período de elaboração das propostas no processo da Constituinte, surgiu o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar as referidas propostas construídas para o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988. No entanto, nem os avanços adquiridos em relação à garantia da participação popular nos espaços decisórios, e tampouco a defesa do interesse coletivo da propriedade no projeto de reforma urbana foram suficientes para que esta emenda fosse contemplada em sua totalidade pelo Congresso Nacional. Apenas os artigos 182 e 183 do capítulo referente à questão urbana trataram especificamente sobre a política urbana no texto constitucional oficial.

Por outro lado, tais artigos representaram, através de uma emenda de iniciativa popular, o fruto construído durante os anos de lutas populares pelo reconhecimento do direito à cidade como um direito fundamental pelo Poder Público. Com isso, os princípios constitucionais da política urbana, da função social da cidade, da propriedade e da democratização da gestão urbana foram tratados pela primeira vez na história constitucional brasileira.

De modo geral, a problemática da questão urbana nasce e se cumpre no texto constitucional brasileiro abordando uma integralidade de direitos e deveres fundamentais que incluem os direitos humanos, tratando especificamente sobre: o direito ao trabalho, ao saneamento, ao transporte, ao acesso a equipamentos públicos, à moradia, entre outros. Em matéria de ordenamento urbano, a Constituição de 1988 também se destaca por tratar e definir as competências da União Federal, dos Estados e dos municípios separadamente. Ao município especialmente, cabe a responsabilidade pela elaboração do Plano Diretor, instrumento básico de desenvolvimento urbano no cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme previsto pelo caput do artigo 182, §1º da Carta Constitucional: “a política

do desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para proporcionar o bem-estar de seus habitantes tendo como principal instrumento o Plano Diretor”.

Ressalta-se que a propriedade urbana exerce um papel fundamental no contexto do ordenamento das funções sociais capitalistas da cidade, ao ser reconhecido no caput do art. 5º. e no inciso XXII como um direito fundamental dos cidadãos. Já no inciso seguinte, XXIII, declara que a propriedade atenderá a sua função social. Além deste, o direito à moradia também está previsto constitucionalmente pelo instituto do usucapião urbano, que produz a garantia de uma segurança jurídica, bem como o cumprimento da função social da propriedade urbana para fins de moradia mediante a posse de área urbana, seja para as pessoas e famílias, seja para comunidades que estão vivendo em assentamentos com precárias condições de habitabilidade.

O reconhecimento do direito à cidade ganhou visibilidade no Brasil, sobretudo a partir da elaboração do Tratado sobre a questão urbana, denominado "Por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis", elaborado na Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no ano de 1992, em meio a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92). Com as contribuições do FNUR, este tratado passou a considerar a cidadania como principal elemento que intercepta o direito à cidade, entendendo este como “direito dos habitantes das cidades e povoados a participarem na condução de seus destinos<sup>4</sup>” (SAULE JR, 2005. p 2).

No entanto, a temática sobre os problemas urbanos e o futuro das cidades recebeu maior importância durante a Conferência Global sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas – Habitat II, realizada em Istambul no mês de junho de 1996, a qual instituiu um plano global de ação para as duas décadas seguintes. Com base na definição de dois temas

---

<sup>4</sup> Tendo o direito à moradia como um direito humano básico, inserido na declaração Universal de direitos humanos, e, posteriormente no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996), ocorreu durante a Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, a construção da Agenda 21 (1992) que, ao tratar dos assentamentos humanos adotou a seguinte compreensão sobre o direito à moradia “o acesso a uma habitação segura é essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa humana e deve ser parte fundamental das ações nacional e internacional” (capítulo 7 item 6, Artigo 7.6)

básicos, denominados: “Habitação Adequada para Todos” e “Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização”, esta conferência reafirmou o direito à moradia como sendo um direito humano, cujos Estados Nacionais tem a obrigação e a responsabilidade de assegurá-lo. Conforme Saule Junior (2005, p. 2):

O reconhecimento do direito à moradia na Agenda Habitat – que é o documento oficial da Conferência, contendo um conjunto de compromissos para os países promoverem medidas que modifiquem as condições de desigualdade e de violações de direitos nos assentamentos humanos – foi um passo embrionário para a construção do direito à cidade na esfera internacional.

O acesso à habitação sadia e segura e aos serviços básicos é entendido pela Agenda Habitat como essencial para o estado físico, psicológico, social e econômico das pessoas, devendo assim fazer parte de nossas urgentes ações. Em seu parágrafo 39, consta também o compromisso de melhorar as condições de vida e de trabalho de forma equitativa e sustentável para que todos tenham uma adequada habitação, devendo, portanto, ser sadia, segura, protegida, acessível, disponível e que inclui serviços, instalações e comodidades básicas, e o gozo de liberdade frente a discriminações de moradia e segurança jurídica da posse.

No entanto, a conquista do reconhecimento do direito à moradia como direito humano não se confunde com o direito à cidade, mas representa um avanço significativo das lutas populares urbanas. A partir da participação e da pressão exercida pelos movimentos populares urbanos frente ao governo durante a Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), os compromissos assumidos pelo governo brasileiro possibilitaram o reconhecimento do direito à moradia como um direito fundamental através da Emenda Constitucional nº26 inserida na Constituição Brasileira, no ano 2000.

Outras importantes ferramentas jurídicas também são criadas nos anos 2000, com o intuito de normatizar a implementação dos direitos fundamentais para a gestão do planejamento urbano e atender ao que se julga ser a função social da cidade inscrita na Constituição Federal de 1988. Foi somente nesse período que as demandas discutidas há doze anos,

durante a Constituinte, puderam finalmente ser representadas juridicamente. Os artigos 182 e 183 do capítulo contido no texto constitucional que trata sobre a política urbana obtiveram êxito somente em 2001, quando foram regulamentados através da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano de nº 10.257/2001, mais conhecido como Estatuto da Cidade. Pela primeira vez a lei possui um nome e apresenta normas de ordem pública e de interesse social na regulamentação do uso das funções sociais da propriedade urbana e da gestão democrática da cidade, com vistas a objetivar o bem coletivo, o equilíbrio ambiental, a segurança e o bem-estar dos cidadãos (art. 1º. § único, EC).

O Estatuto da Cidade é uma lei federal (Lei Federal no 10.257/2001) que diz como deve ser feita a política urbana em todo o país. Seu objetivo é garantir o Direito à Cidade para todos e, para isso, traz algumas regras para se organizar o território do município. É ele que detalha e desenvolve os artigos 182 e 183 do capítulo de política urbana da Constituição Federal (INSTITUTO PÓLIS, 2005, s/p).

O Estatuto da Cidade trata, em especial:

- dos instrumentos voltados a garantir o cumprimento da função social da propriedade do imposto progressivo no tempo sobre a propriedade urbana e a desapropriação para fins de reforma urbana;
- dos critérios para a elaboração e execução do Plano Diretor pelos municípios;
- dos instrumentos de regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
- Dos instrumentos de gestão democrática da cidade: audiências públicas, conselhos e conferências das cidades nas esferas nacional, estadual e municipal. Mais uma das tantas ações praticadas pelo FNUR, sem desmerecer a importância das demais, a aprovação do Estatuto da Cidade foi um passo fundamental para a reforma urbana no Brasil (EC, 2001).

Além disso, o Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, ao estabelecer as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana aponta, mesmo que indiretamente, quais seriam algumas das funções sociais da cidade para as presentes e futuras gerações, tais como: garantia do direito a cidades sustentáveis (entendido como o direito à terra urbana), à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Nesse aspecto, observa-se que o pleno desenvolvimento destacado pelo Estatuto, refere-se à totalidade do espaço urbano, enquanto que o detalhamento do significado das funções sociais da cidade permanece uma incógnita, uma vez que a sua definição, explicação e esclarecimento são abordadas de forma ampla também pela Constituição.

A participação no processo de elaboração do Plano Diretor está explícita no Estatuto da Cidade em seu Cap. III, art.40, onde institui no Parágrafo 4º, inciso I, “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade”.

Graças ao protagonismo nacional dos movimentos sociais e de engajamento nas lutas urbanas ao longo da história, a aplicação de estratégias que promovam o pleno desenvolvimento destas funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes está prevista através de instrumentos legais abordados no Estatuto da Cidade, como é o caso do Plano Diretor – considerado o principal instrumento de intervenção da política urbana.

## **2.2 Plano Diretor Participativo: instrumento viável para a concretização do direito à cidade?**

Conforme explicitado, o crescimento desordenado da população urbana brasileira a partir da década de 1950 impulsionou a necessidade de se regulamentar e ordenar o avanço de grandes projetos e estruturas arquitetônicas. Somente vinte anos depois, a definição da melhor função social de cada parte da cidade, levando em conta as especificidades econômicas, culturais, ambientais e sociais, foram institucionalizadas através de Leis Orgânicas no âmbito das administrações municipais e normas que ofereciam orientações técnicas à política de desenvolvimento e

expansão urbana, dando origem ao chamado Plano Diretor (SAULE JR, 1997).

Já na Carta de 1988, o município é considerado o ente federativo que atua ao lado da União e dos Estados, cuja função histórica é sacramentada de forma mais estruturada: “promover no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII CF/88). Cabe a ele (o município) a responsabilidade pela elaboração do Plano Diretor que determine o destino do ordenamento do solo, bem como a efetivação da função social da propriedade em cada parte de seu território, tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais.

A explicitação dos objetivos traçados para o desenvolvimento urbano neste documento ocorre através de sua necessária formalização, a qual inclui a aprovação de uma lei do Plano Diretor na Câmara de Vereadores Municipais. É, portanto, uma lei municipal, cujos enfoques atribuídos ao seu significado são diversos e variam conforme a realidade de cada município.

Com a implementação do Estatuto da Cidade em 2001, o Plano Diretor passou a ser o instrumento da política urbana responsável por ditar o cumprimento de suas regras em cada município, ou seja, organizar o crescimento e o funcionamento do território de modo a influenciar o desenvolvimento urbano e conseqüentemente na maneira como o Estatuto da Cidade será aplicado em cada município. O Plano Diretor é definido por este Estatuto como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (p.40).

O EC determina ainda a obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios que possuem algumas características específicas, tais como: ter mais de 20 mil habitantes, fazer parte de regiões metropolitanas; localidades turísticas; ou municípios que abriguem grandes obras capazes de colocar o meio ambiente em risco ou que acarretam em grandes mudanças em uma determinada região. Além disso, estabelece um prazo de vigência para o Plano Diretor, devendo ser revisto ou refeito a cada 10 anos. No entanto, mesmo as cidades que não se encaixam em nenhuma destas características podem (ou até mesmo devem) ter um Plano Diretor que defina o planejamento de seu desenvolvimento, haja vista, que é somente através deste documento que as regras previstas no Estatuto da Cidade podem ser aplicadas.

No que diz respeito à sua composição, o Plano Diretor deve estipular algumas questões que são consideradas fundamentais para o desenvolvimento de qualquer município, cujo conteúdo das responsabilidades deve ser verificado pela Câmara de vereadores.

Vale destacar que embora o Plano Diretor tenha se originado e se institucionalizado no âmbito dos municípios através de leis orgânicas na década de 1970 (conforme explicitado anteriormente) foi somente em 2001, com a implementação deste Estatuto que ele recebe legalmente a exigência de ser executado por meio da participação da população. Durante o processo de elaboração de princípios e diretrizes do Plano Diretor, cada parte do município deve ser contemplada com o projeto de cidade, cujas especificidades econômicas, culturais, ambientais e sociais são conversadas e decididas por todos previamente, afirmando assim a transparência da gestão fiscal, bem como a importância deste caráter participativo atribuído a ele.

Com o intuito de estimular e garantir a efetividade das gestões municipais em torno do processo de elaboração e aprovação de seus respectivos Planos Diretores, o governo federal, durante a gestão do presidente Lula (2003 a 2010), investiu de forma significativa no oferecimento de apoio técnico e na capacitação dos governantes e da sociedade civil através de diversos ministérios com a chamada campanha “Rede do Plano Diretor”. Destacam-se como exemplos a Campanha Nacional lançada em 2005 com a temática: “Plano Diretor Participativo – Cidade para Todos” e também as Conferências Municipais e Estaduais das Cidades realizadas sob a orientação do Conselho das Cidades (MCIDADES, 2011).

Conforme Saule (2009) Os encontros promovidos por esta campanha registrou, no âmbito nacional, diversas críticas e impressões sobre o processo de aprovação e implementação dos PDs. Por outro lado, a interlocução com os diferentes sujeitos sociais envolvidos no processo, bem como a possibilidade de regulamentação do uso e ocupação do solo, significou um avanço no processo de democratização do acesso à infraestrutura urbana e uma aproximação acerca da definição e compreensão do direito à cidade, o qual adquiriu novas determinações em relação à propriedade privada:

A propriedade deixou de ser somente vinculada ao direito civil, matéria de caráter privado, e passou a ser disciplinada pelo direito público. Separou-se o direito de propriedade do direito de construir, que tem outra natureza, que é a de concessão do poder público; estabeleceram-se penalizações com atribuição normativa, calcadas em uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, impondo ao proprietário do solo urbano ocioso – que se vê sustentado pela especulação imobiliária, ou mantém seu imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado – graves sanções, inclusive a desapropriação (SAULE, 2009, p. 3).

Em contraposição, outras impressões também são atribuídas acerca do processo de implementação do Plano Diretor nas diferentes cidades brasileiras. Algumas lhe conferem críticas quanto à disparidade ainda existente entre os interesses da lógica imobiliária em relação à política habitacional de caráter democrático e participativo entre os sujeitos sociais envolvidos. O alvo de questionamento se refere principalmente ao grau de efetividade das mudanças ocorridas na cidade através da aprovação dos PDs, tendo em vista a estrutura histórica brasileira de favorecimento e aplicação de leis restritas aos interesses dos poderosos investidores e proprietários de terras.

Conforme Maricato (2005), observa-se ainda que há na paisagem e no cotidiano das cidades, nítidos reflexos do não cumprimento de leis que cumprem um papel ideológico importante. Em muitos casos, estas leis assumem na prática uma tendência ingloria aos padrões do mercado financeiro, voltando-se somente à produção de grandes artefatos luxuosos. A lógica desta tradição cultural e estrutural brasileira demonstra a postura política que permeia a questão urbana no Brasil, onde a luta de classes se faz presente quando os ricos que descumprem as leis vigentes não são punidos na mesma medida que os pobres. Esta crítica é sustentada ainda por Mayer e Assis (apud COUTINHO, [2008]) ao considerarem que alguns teóricos da cidade limitam suas propostas ao campo restrito da legalidade, quando “ignoram que o processo de reprodução do capital é quem indica os modos de ocupação e apropriação do espaço pela sociedade e que as leis por si só não possuem o condão de disciplinar os movimentos do capital” ([2008], p. 5).

Diante da famosa alegação de que no Brasil “há planos sem obras e obras sem planos”, alguns pensadores tais como Ermínia Maricato, João S. Whitaker, Flávio Villaça, entre outros, passam a assumir uma posição de preocupação diante do discurso e caráter técnico atribuído pelos PDs em diversos locais do país. Nesse sentido, Whitaker (apud, VILLAÇA, 2013)<sup>5</sup> avalia que:

(...) planos diretores no Brasil tendem a servir apenas como uma cortina de fumaça tecnicista para escamotear as práticas arcaicas de (não) planejamento que servem, com ou sem plano diretor, exclusivamente aos interesses dos grupos dominantes.

Maricato (2005), porém, destaca que, os textos redigidos pelos PDs são geralmente permeados de boas intenções, com vistas à sustentabilidade, harmonia e democracia, mas que embora a campanha de PDs tenha dado visibilidade à questão fundiária urbana, bem como tenha permitido aos participantes conhecer a cidade e entender as forças que a controlam, há um entusiasmo pouco crítico em torno do Plano Diretor, que desconsidera essa tradição brasileira de dominação e exploração ambiental e social do solo, que se concretiza somente quando os interesses alguns são contemplados, pois caso contrário é ignorado (MARICATO, 2012, p. 96). Como forma de romper com esta tradição, a autora sinaliza que:

É fundamental e pedagógico que as lideranças populares se informem e se instruem sobre todas as questões técnicas que envolvem um PD, até para perceber quando a técnica encobre as relações de injustiça. Mas cabe especialmente aos movimentos sociais exigir a mudança desse discurso e introduzir sua perspectiva de classe, esse é seu assunto fundamental, sem o qual nada mudará (MARICATO, 2005, p. 2).

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/1/plano-diretor-radicalizar-o-acesso-para-todos-terra-urbana-resta-a-prefeitura-explicar-o-decreto-xxxx>. Acesso em nov. 2013.

Isto é, enquanto se discute as incertezas do Plano, a cidade vai se constituindo paralelamente segundo um conjunto de interesses de quem dela usufrui. O distanciamento das produções literárias, dos discursos e da realidade brasileira, enquadram também os PDs nessa característica, com determinações muito vagas, havendo sempre a necessidade de se emitir questões mais importantes em leis complementares. Com base nessa aceção, Maricato (2005) afirma que a maneira de interpretá-las também se junta ao polêmico modo de gestar as cidades, como ocorrem, por exemplo, com os equivocados casos de despejo de moradores e comunidades inteiras, no qual prevalece o interesse privado de grupos econômicos baseado no discurso de que não há alternativas de moradia e tampouco o suporte legal que impede esse tipo de ação.

Outro ponto que também explicita os problemas deste modo de gestar a política urbana e o Plano Diretor é justamente aquilo que lhe destacou como instrumento democrático: o seu caráter participativo. Através de Fóruns e espaços institucionais se estabelecem os canais de participação da população nas decisões políticas da cidade.

Para Rolnik (2012), esse novo cenário político de integração participativa da população nos espaços decisórios, se caracteriza por dois elementos constitutivos: “a integração dos trabalhadores no mercado de consumo (inclusive da mercadoria da casa) e a inserção da acumulação urbana brasileira nos circuitos financeiros globais“. A gestão das políticas públicas é fortemente pressionada pela inovação tecnológica, que produz um mundo mais dinâmico e veloz, exigindo das pessoas maior agilidade e eficiência.

No entanto, a necessidade dos trâmites burocráticos prevalece e a participação social, embora seja ativa e interessada, se tornam lenta e processual, esbarrando constantemente com as imagens e as expectativas da “modernidade radicalizada e da globalização capitalista” (NOGUEIRA, 2005, p. 121).

Tal como acontece com a reforma agrária, algumas estratégias são pensadas com o intuito de enfrentar esse modelo, mas dessa vez voltadas para os problemas da reforma urbana. Para Maricato (2013), o envolvimento de diversos militantes que se dedicaram arduamente, e voluntariamente, para mudar o rumo das cidades, em busca da justiça social e da preservação ambiental, deve ser valorizada por meio de estratégias que

sejam capazes de envolver esta notável sede que os sujeitos envolvidos adquiriram ao querer conhecer a realidade e entender a sua lógica.

A autora concorda com Villaça (2005) quando este sinaliza que, na atual realidade, é necessário que se pense em um plano simples, mas efetivamente radical. Que seja contrário a esse modelo tecnicista e que “coloque com firmeza os princípios de uma urbanização democrática e socialmente justa”<sup>6</sup>. Para tanto, Maricato (2013) sugere a implementação de um “Plano de Ação” que deve ser substituído pelo “amontoado de boas intenções” que é o Plano Diretor. A proposta deste novo plano implicaria:

Primeiro: controle e orientação dos investimentos. Criação de um serviço especial do uso e ocupação do solo. O que quer dizer isso? Não tem que ficar na mão de gente que ganha pouco e tem que ser transparente. Esse é um dos nossos maiores problemas. Enfoque integrado das ações sociais, ambientais e econômicas. Ou seja, integração entre as secretarias que vão fazer o Plano de Ação. E detalhamento de planos executivos específicos das prioridades: habitação, transporte público e meio ambiente, incluindo saneamento básico e drenagem. Se o Plano Diretor contiver isso aí, você pode chamar de Plano Diretor (MARICATO, 2005, s/p)<sup>7</sup>.

Sob outra perspectiva, a formulação de reivindicações jurídicas, como as que dizem respeito ao Plano Diretor, ainda é considerada como necessária para o campo da reforma urbana, desde que suas limitações sejam claramente explicitadas, de modo que os mesmos erros não sejam novamente cometidos. Ou seja:

A questão é que não se pode, como diz a expressão, jogar o bebê com a água do banho. Planos Diretores são deturpados não por existirem, mas porque a relação de forças e o sistema político no Brasil ainda devem amadurecer no caminho da ética, e muito. Em

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/1/plano-diretor-radicalizar-o-acesso-por-todos-terra-urbana-resta-a-prefeitura-explicar-o-decreto-xxxx>. Acesso em mai 2014.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://erminiamaricato.net/2013/05/28/entrevista-brasil-tem-obra-sem-plano-e-plano-sem-obra/>. Acesso em mai 2014.

um cenário ideal de democracia, Planos Diretores podem e devem ter o papel de direcionar a maneira como as cidades crescem, garantindo que sejam "boas" cidades para todos seus habitantes. Seria isso possível? Por isso as manifestações de junho, que resgatam a exigência pelo "público", são tão importantes (WHITAKER, 2013, s/p)<sup>8</sup>.

Para além do Plano Diretor, outra visão estratégica se destaca na proposição de elementos para a resolução do problema da reforma urbana, como é o caso da instituição de espaços de poder popular por meio da luta social em ocupações urbanas, coletivas e organizadas.

A realização destas ocupações em imóveis desocupados ou terrenos ociosos é um método de luta urbana de movimentos sociais de diversas partes do país. Diante do modelo tecnicista de administração assumido pelas prefeituras, após o processo de redemocratização, estas práticas se constituem como parte de uma estratégia radical de consolidação da democracia nas cidades, na medida em que se propõem a denunciar a inoperância da política habitacional frente ao elevado índice do déficit habitacional, da concentração fundiária e da especulação imobiliária<sup>9</sup>.

A ocupação de um imóvel vertical ou horizontal representa, por si só, um ato de radicalidade. As famílias devem estar conscientes da dimensão desta luta, que tem um amplo horizonte, não limitado à obtenção do lar. Na verdade, a conquista da casa é o elemento catalisador que as coloca em movimento, dispostas a exercer concretamente, mesmo contra uma suposta legalidade, o exercício do direito de morar (MAYER, ASSIS. [2008], p. 9).

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/1/plano-diretor-radicalizar-o-acesso-por-todos-terra-urbana-resta-a-prefeitura-explicar-o-decreto-xxxx>. Acesso em jul 2014.

<sup>9</sup> Os exemplos mais próximos que podem ser citados desses movimentos são a ocupação "Dandara Resiste", localizada na região metropolitana de Belo Horizonte (MG), a Ocupação "Contestado Vive" no município de São José (SC), o acampamento/assentamento rururbano denominado "Comunas da Terra", construído pelo MST na grande São Paulo, a ocupação Amarildo de Souza na SC 401, localizado na região Norte de Florianópolis, dentre outros.

Ainda que não regulamentada no plano diretor do município, embora previsto no estatuto da Cidade, a desapropriação do imóvel mediante títulos da dívida pública, devido ao descumprimento da função social da propriedade destes terrenos ou prédios abandonados, torna-se o principal ponto de reivindicação desses movimentos. Em contrapartida ao que preconiza o processo de implementação do Plano Diretor, essas práticas atuam de forma direta no embate com os donos e proprietários de terra e, embora com muitos conflitos políticos (internos e externos), apresentam significativa relevância no âmbito das lutas sociais urbanas.

Compreende-se, porém, que a criação de leis, embora necessárias para o cumprimento do planejamento de muitas gestões governamentais, não será o único meio capaz de reverter o quadro atual das cidades, pois, somente a sociedade civil organizada seria capaz de interferir nesta questão. No entanto, o Plano Diretor ainda representa um importante instrumento de representação política e social no ordenamento e controle do uso e ocupação do solo formalmente, conferindo à luta social suporte aos seus argumentos. É através dele, por exemplo, que as Zonas especiais de interesse social são demarcadas (ZEIS) em relação às áreas de risco, conferindo uma definição de conhecimento público sobre quais são as áreas passíveis para ocupação de moradia popular ou não.

Contudo, para que o PD não se restrinja somente à regulação urbanística e obtenha resultados frustrantes, é fundamental que haja o acompanhamento da população na formulação dos orçamentos aprovados nas Câmaras e Assembleias, conforme já previsto no Estatuto da Cidade. É importante também que os valores e a localização dos investimentos imobiliários sejam questionados perante a desigualdade e os indicadores sociais existentes em cada região, para que haja, sobretudo, a regulação, justa e ordenada, da terra e dos imóveis, além de maiores oportunidades de acesso à moradia, equipadas e providas de infraestrutura.

A cidade assim torna-se o palco onde os direitos se materializam e é com o objetivo de concretizá-los, e assegurá-los, em prol do bem-estar de seus habitantes, a disputa entre os diversos setores da sociedade civil perante o Estado são travados. O próximo capítulo consiste em verificar de que forma o direito à cidade é construído e materializado no âmbito municipal, tendo como referência a particularidade de Florianópolis diante das obrigações e responsabilidades estabelecidas legalmente para o município.

### **3. PELO DIREITO À CIDADE E A REFORMA URBANA: A ORGANIZAÇÃO SOCIAL EM FLORIANÓPOLIS NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.**

Objetiva-se, nesse momento, resgatar alguns aspectos do processo histórico da urbanização em Florianópolis e dos processos organizativos na história mais recente da cidade.

Inicialmente será apresentada a forma como o planejamento de Florianópolis se desenvolveu, remetendo-se aos planos diretores que começaram a ser implementados a partir de 1950 e as lutas sociais que se constituíram em prol da criação de novos espaços de participação democrática, partindo, por exemplo, do processo associativo que se iniciou no final da década de 1970, chegando até o período recente – a partir do início da formulação do novo Plano Diretor – o qual consiste no objeto central desta análise investigativa.

Destaca-se nesse momento, o papel de algumas organizações como a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO) e a contribuição do próprio Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular (NESSOP) na organização do Fórum da Cidade, outro importante sujeito coletivo na discussão da política urbana local e do Plano Diretor Participativo (PDP).

#### **3.1 Fragmentos sobre a urbanização e a formação de Florianópolis**

O Estado de Santa Catarina, localizado na região sul do Brasil, apresenta uma realidade particular que também decorre do processo de urbanização capitalista, destacando-se por sua capital litorânea.

Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina desde 1894, atrai turistas anualmente, não somente pela sua história, mas também pela valoração aos atributos turísticos e paisagísticos que envolvem a Ilha de Santa Catarina. Destaca-se por suas belezas naturais formadas por mais de 40 praias, dunas, restingas, manguezais, promontórios, costões e lagoas, com 42% do seu território como Área de Preservação Permanente (APP), tendo como base os decretos-lei e o código florestal (PMF, 2010).

O município se divide em cinco regiões, 13 distritos e 48 bairros, sendo que a maioria deles ocupa a porção insular da cidade, ou seja, a extensão territorial da Ilha de Santa Catarina. Apenas 2,77% do território do município estão localizados na área continental, anexado à parte insular em 1944, fazendo divisa com o município de São José.

A região continental é o único meio de acesso à Ilha de Santa Catarina e um dos núcleos habitacionais e comerciais mais dinâmicos da cidade. É composto pelos bairros de Coqueiros, Itaguaçu, Bom Abrigo, Abraão, Estreito, Balneário, Canto, Coloninha, Monte Cristo, bem como Jardim Atlântico e Capoeiras que conectam a capital à região metropolitana. Vale ressaltar que esta região faz parte do Distrito Sede da cidade constituindo ainda território da cidade de Florianópolis e habita parcela representativa de sua população.

A ligação ilha-continente é possível por meio de três pontes: a ponte Hercílio Luz, a ponte Colombo Salles e a ponte Pedro Ivo Campos, sendo que apenas duas estão em uso atualmente. Estas pontes vencem um canal que tem cerca de 500 metros de largura e até 28 metros de profundidade e que, por meio da via expressa BR282, permitem a conexão ao núcleo central da Ilha. O estreito de 500 metros das pontes que se apóiam no território continental de Florianópolis, dá nome a um dos bairros continentais da cidade e delimita as baías Sul e Norte.

O aglomerado urbano que configura a realidade de Florianópolis, caracterizado também pela crescente dependência socioeconômica entre a região metropolitana institucionalizada (os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu) e a capital, permite a visualização das áreas de pobreza urbana e a ampliação da exclusão social e segregação espacial frente à disparidade existente entre ricos e pobres, consequentes do modelo de crescimento econômico concentrador e excludente (SUGAI, 2002).

A segregação do espaço urbano ocorre ainda nos anos de 1960 quando moradores de baixa renda são expulsos das áreas centrais da cidade e passam a ocupar as encostas de morros, manguezais e a área continental. Com o passar do tempo, as comunidades foram se consolidando nessas regiões e constituindo a formação de vilas e bairros, tais como: Chico Mendes, Vila Aparecida, Novo Horizonte, Monte Cristo na região continental, entre outras existentes em regiões de encostas e que foram ainda mais ocupadas, como é o caso do complexo do Maciço do Morro da Cruz, localizado no centro da cidade (CECCA, 1996).

Com o avanço do processo de industrialização brasileira, que impulsionou o comércio e o consumo de mercadorias, Florianópolis sofreu significativos impactos na sua economia, especialmente no que se refere ao fortalecimento do setor turístico nos últimos 20 anos, cujos aspectos se tornaram consequentes do desenfreado processo de uso e ocupação do solo. Segundo estudo realizado pelo Centro de Estudos Cultura e Cidadania<sup>10</sup> (1996):

Essa configuração passa a originar violentos conflitos nos processos de uso e ocupação do solo, agora não só no perímetro urbano, que se ampliou consideravelmente, mas em toda a Ilha. Com a crescente valorização do solo urbano, várias atividades foram concentradas no centro (...) e foram também definidos padrões de predominância de algumas atividades. Passa a ocorrer na Ilha uma valorização imobiliária crescente aliada à explosão do turismo, que aqui tem a natureza como objeto de consumo privilegiado (CECCA, 1996, p.103).

Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o panorama atual de Florianópolis, a população do município se ampliou, entre os censos demográficos de 2010 e 2013, à taxa de 2,11% ao ano, passando de 342.781 para 453.285 habitantes. A taxa de urbanização por sua vez, apresentou alteração no mesmo período: em 2000 representava 97,04% e em 2010 passou a representar 96,21% do total, segundo a mesma fonte.

Com base nessas características e seus indicadores educacionais, Florianópolis tornou-se, principalmente na última década, polo atrativo para o processo migratório dos indivíduos que buscam melhores condições de vida, tendo em vista sua economia caracterizada pelos setores da construção civil, serviços públicos, turismo, comércio e serviços, vestuário, pequena produção agrícola, pesqueira e outros (RIBEIRO, 2005).

---

<sup>10</sup>O Estudo realizado pelo Centro de Estudos Cultura e Cidadania foi resultado do Projeto “Levantamento e divulgação de informações sobre a realidade sócio-ambiental da Ilha de Santa Catarina”, concluído em 1996, com o apoio do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

A expansão urbana por toda a Ilha provocou a consequente conurbação com os municípios vizinhos: São José, Biguaçu e Palhoça. Esse fenômeno significou para a cidade um importante processo de crescimento econômico, registrando assim já nos anos de 1990, um marco para o reconhecimento nacional enquanto cidade metrópole através da Lei Complementar Estadual nº162, de 1998<sup>11</sup> (PMF, 2009).

O estudo apresentado pela Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental através do Plano Integrado de Saneamento Básico (2009) revela que a cidade configurou, ao longo de sua história, uma expansão territorial polinucleada e descentralizada, isto é, formada por diversos núcleos urbanos isolados, na forma de subcentros. Conforme Pereira (2007), a cidade dispersa de forma desigual sobre o território de Florianópolis não é nova, pois assume essa característica desde o processo de colonização açoriana. A diferença é que hoje a urbanização ocupa todas as áreas do território, configurando assim a formação de várias cidades dentro da mesma ilha.

Como consequência desse fenômeno, o município apresenta uma forte demanda por infraestrutura, principalmente nos lugares considerados impróprios para instalação de moradia, havendo incidência de riscos e desastres socioambientais, potencializados pela inadequada ocupação e uso do solo urbano.

Segundo o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (2010), existem atualmente em Florianópolis 64 áreas de Interesse Social, com assentamentos considerados precários, totalizando 52 mil habitantes (13%) da população total, concentrando-se em locais impróprios para moradias como nas franjas dos manguezais, nas dunas e nas encostas dos morros.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, o contingente de pessoas em situação de extrema pobreza totalizou 3560 (0,8%) de um universo de 421.240 habitantes, sendo 240 (1,5%) moradores da área rural e 3.320 (0,8%) da área urbana (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010). Diante dos dados apresentados, é possível analisar a desigualdade existente na divisão social e territorial do espaço urbano no município de Florianópolis. Segundo dados da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA), o município possui

---

<sup>11</sup>Lei Complementar nº 162, de 06 de janeiro de 1998, institucionaliza as regiões Metropolitanas de Florianópolis, Norte/Nordeste e Vale do Itajaí.

23.835,77 hectares de território que são considerados aptos para a ocupação, sendo que 1,5% desta área são consideradas como Áreas de Interesse Social (AIS)<sup>12</sup>. O estudo ainda aponta que a maior parte das AIS estão localizadas em locais ambientalmente frágeis no município, sendo que somente 33% situam-se em áreas urbanizadas e consolidadas (PMF, 2011). A distribuição das AIS no território de Florianópolis pode ser demonstrada no gráfico abaixo:

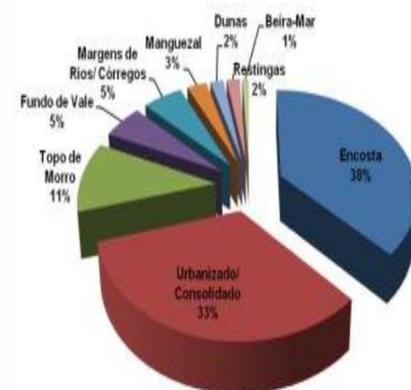


Gráfico 1: Distribuição das áreas de interesse social no território de Florianópolis segundo sua Morfologia

Fonte: Plano Municipal de habitação e Interesse Social. Morfologia das áreas de risco. 2011, p. 16.

Nota: Dados brutos da pesquisa de estudos para a determinação do IDH dos assentamentos subnormais trabalhados pela VERTRAG.

Partindo do pressuposto de que as demandas estão geralmente concentradas nas AIS, o Plano Municipal de Habitação divulgado pela prefeitura em 2013 apresenta uma estimativa de distribuição do déficit de moradias cujos dados correspondem ao estudo divulgado por ela em 2007. Totalizando o equivalente a 7.842 domicílios, compreendido entre famílias que possuem de 0 a 3 salários mínimos, a distribuição do déficit está explicitada por distritos municipais, conforme gráfico a seguir:

<sup>12</sup> Para o MCIDADES (2004), Áreas de Interesse Social (AIS), são aquelas que caracterizam a ocupação de população com renda entre 0 a 5 Salários Mínimos e que representem locais precários: em favelas, cortiços ou loteamentos irregulares.

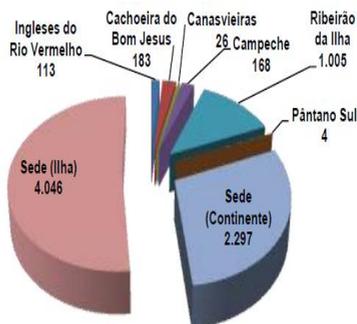


Gráfico 2: Déficit habitacional estimado por distrito, expresso em número de domicílio.

Fonte: Plano Municipal de habitação e Interesse Social. Morfologia das áreas de risco. 2012, p. 18.

Nota: Dados brutos da pesquisa de estudos para a determinação do IDH dos assentamentos subnormais trabalhados pela VERTRAG.

Na medida em que a pobreza urbana é ocultada pela crescente expansão da desigualdade social, política e cultural dos habitantes da cidade, a segregação residencial, bem como a fragmentação social e política de seus membros se refletem no cotidiano da cidade. Romper com estas amarras da disparidade territorial que viola os direitos sociais e que condena as pessoas a históricos interesses patrimonialistas consiste em um grande desafio para o pensamento da gestão da cidade.

Como consequência destes processos, a ausência de planejamento urbano e regional, baseado na promoção e garantia do direito à ampla participação e controle social na dinâmica organizativa da cidade e de construção do espaço, reflete-se no não cumprimento das leis que garantem esses direitos, conforme pleiteado pelos movimentos sociais historicamente. Sucedem-se então diferentes lutas e estratégias coletivas em prol do cumprimento das obrigações constitucionais do poder público, como é o caso destacado por parcela da população de Florianópolis, durante o processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor previsto para a cidade, conforme relatos a seguir.

### **3.2 Estratégias organizativas e a consolidação do processo associativo de Florianópolis**

As diferentes formas de representação institucional da população catarinense se constituíram a partir da criação dos conselhos comunitários quando no ano de 1979, durante a gestão do governador Antônio Carlos Konder Reis, reviu-se o Decreto de nº 280 de 1977, que tratou da criação e funcionamento dos conselhos comunitários no Estado de Santa Catarina. Tais conselhos, cuja nomeação para atuação era determinada pelo próprio governo, constituíram-se em entidades de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos pelo Programa Estadual de Estímulo e Apoio à Criação e Funcionamento dos Conselhos Comunitários (MULLER, 1992, p. 28).

No âmbito desses espaços os trabalhadores técnicos da área social atuaram ativamente no desenvolvimento dos primeiros trabalhos comunitários, os quais eram subsidiados pela prefeitura através de um convênio firmado com a Fundação Catarinense de Desenvolvimento da Comunidade (FUCADESC).

Sendo ainda apropriados por outras gestões governamentais, os conselhos comunitários durante muito tempo, significavam estruturas de representação que foram criadas pelo Estado como estratégia de manipulação da população por meio da escolha cuidadosa de seus agentes. Justifica-se assim a intensa disputa política e as vinculações eleitoreiras que apareciam com bastante frequência nos debates dos conselhos e que consequentemente dificultavam a compreensão e a apropriação acerca dos problemas das respectivas comunidades. Tal fato impulsionou o fortalecimento paralelo de associações de moradores diretamente ligadas a grupos independentes e a setores da Igreja Católica na década de 1980. Como exemplo, destacam-se o grupo de mães e as irmãs da Congregação Fraternidade e Esperança (que residiram e desenvolveram trabalhos sociais em áreas da periferia do município), que tiveram grande representação junto às comunidades nesse período.

Fundamentada nos princípios da Teologia da Libertação, a Igreja Católica atuou ainda através de outros espaços no processo organizativo das comunidades e na mobilização coletiva dos moradores, gerando uma perspectiva de luta pela supressão das necessidades básicas locais, e, sobretudo, pela garantia de direitos sociais. Ainda no final da década de

1970, estudantes universitários também se agregaram às lutas, através do chamado Grupo Alternativa Cristã, que posteriormente se consolidou com a criação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que objetivava, contribuir com a transformação social, através da organização dos moradores na busca de soluções para suas demandas.

Assim, a disputa pela autonomia das organizações comunitárias se expandiu por toda cidade gerando um leque de reivindicações. Com o objetivo de participar dos espaços de gestão municipal, os votos das pessoas ligadas aos grupos da periferia, juntamente com outras organizações independentes, elegeram o prefeito Edson Andrino (PMDB) nas eleições diretas para prefeitos durante os anos 1986 a 1988. Edson Andrino se destacou entre o movimento popular justamente devido ao apoio desprendido por ele para o fortalecimento das associações de moradores em contraposição aos conselhos comunitários atrelados ao governo na época.

Em meio a este cenário, duas grandes entidades surgiram com o intuito de representar as demandas da população em espaços de decisão mais amplos, que são a Federação de Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina (FAMESC), criada em 1986, cuja representação mais próxima estava ligada ao partido vigente na época, (o PMDB) e a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), fundada em 14 de fevereiro de 1987, com uma diretoria paritária, composta por 33 entidades de associações e conselhos comunitários.

Contudo, a cidade de Florianópolis não ficou alheia aos problemas gerados pelo processo de urbanização que atingiu todo o país neste período de grande efervescência política. Com o despreparo político e econômico dos governos, a falta de infraestrutura para receber a intensa migração de pessoas, bem como o pagamento de baixos salários oferecidos pela lógica da produção agrícola baseada no agronegócio, intensificou assim a ocupação irregular do território urbano. As gestões governamentais que seguiram também não acompanharam o teor das demandas, atuando em muitos momentos de forma ofensiva contra os movimentos reivindicativos, como é o caso do Movimento dos Sem-teto que diante das ações de despejo, intensificadas em 1989 durante o governo de Espiridião Amin, passaram a unificar as lutas pontuais de cada comunidade (CANELLA, 1992).

Na passagem para a década de 1990, outras importantes formas de organização se consolidaram no município, representando um importante

cenário de luta política, refletido ainda nos dias atuais. A retomada do processo de implementação do orçamento participativo durante a gestão municipal de Sérgio José Grando (1993-1996), possibilitou a construção de novas relações com o poder público municipal. Isto foi possível com a concretização da proposta de rearticulação do movimento através da realização de um “Fórum Democrático da Cidade” que visava discutir além das demandas da cidade, o processo de constituição do orçamento participativo. Durante este período, a UFECO não conseguiu acompanhar a complexidade rica e efervescente dos movimentos comunitários da época, em virtude do grande atrelamento político de seus membros às entidades do governo, deixando as bases órfãs de uma representatividade legítima neste espaço (CARDOSO, 2006). Embora esta proposta tenha sido abandonada no governo seguinte da prefeita Ângela Amim, suscitou-se o interesse dos conselheiros e delegados para as demandas coletivas populares, reinventando suas relações com o executivo.

Foi durante este primeiro mandato de Ângela Amim (1997-2001), que o processo de implementação da Agenda 21<sup>13</sup> de Florianópolis foi concretizado, com o objetivo de sistematizar um plano de ações para o desenvolvimento sustentável. Em 1997 se realizou um seminário que ocasionou a decretação do Fórum da Agenda 21 local do Município de Florianópolis, ocorrido no dia 9 de julho de 2000, cujo espaço se destinou à apresentação da primeira versão da Agenda 21<sup>14</sup> para as representações populares.

Embora este processo de construção e apresentação da Agenda 21 tenha acontecido de forma rápida e atropelada pela gestão municipal, mantendo ainda a organização da sociedade civil dispersa pelo território da cidade, os poucos espaços destinados aos movimentos sócio-comunitários se transformaram num ponto de encontro e de discussão acerca das demandas e dificuldades urbanas vigentes, proporcionando assim grande experiência ao movimento associativo da cidade (HOLTZ, 2003).

Neste cenário, o projeto denominado Experiências em Cena, organizado pelo Núcleo de Estudos em Serviço Social (NESSOP) da UFSC

---

<sup>13</sup> Em ocasião da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, é elaborado e aprovado o documento chamado Agenda 21, o qual propõe uma série de ações para promover as mudanças nos padrões de desenvolvimento, garantindo um ambiente saudável e mais equilibrado às gerações futuras.

<sup>14</sup> Decreto Municipal nº249/1997, posteriormente alterado pelos decretos 176/1998 e 342/2000.

no ano de 2000, surge com a proposta de estimular a participação social com as questões socioambientais e urbanas através do diálogo entre as comunidades da Grande Florianópolis. No terceiro encontro do projeto Experiências em Cena, realizado no ano seguinte com o tema: “A cidade que queremos: um olhar dos sujeitos das organizações sócio comunitárias de Florianópolis” (CARDOSO, 2006, p. 58), surge a criação de um Fórum Municipal permanente que se propunha a debater e articular as questões urbanas com maior unidade entre as diferentes entidades comunitárias de toda a ilha e continente. Em suma:

O Fórum da Cidade, denominado “Fórum da Cidade, Organização Popular e Social de Florianópolis”, é um espaço público de articulações entre diferentes sujeitos individuais e coletivos) que buscam participar do processo de elaboração, execução e controle social das Políticas Sócio-urbanas do município de Florianópolis na direção da Democracia, Cidadania, Justiça Social e Desenvolvimento auto-sustentável. Busca potencializar as reivindicações das organizações sócio-comunitárias e ser um espaço coletivo do movimento sócio-comunitário e de outros segmentos organizados da sociedade civil que debatem as questões da Cidade, as políticas e os movimentos organizativos na direção da política urbana com participação e gestão democrática da sociedade civil (WESTPHAL et. al. 2012, p. 12).

Com a sanção da Lei 10.257 de julho de 2001 (o Estatuto da Cidade), 81 entidades comunitárias e 220 participantes marcaram presença neste I Fórum da Cidade intitulado “Um olhar do movimento sócio comunitário”. A realização deste primeiro evento aconteceu no ginásio da Escola Técnica Federal de Santa Catarina no dia 27 de outubro de 2001 (2001, I FÓRUM DA CIDADE), cujo objetivo consistia em:

Realizar um encontro de abrangência municipal, para a compreensão e formulação de uma política urbana metropolitana, com participação e gestão descentralizada e democrática. E ainda conhecer o Estatuto da Cidade, discutindo seu mérito enquanto

instrumento do movimento social popular comunitário; potencializar a participação popular nos municípios da Grande Florianópolis à luz do Estatuto da Cidade; fortalecer o direito de participação popular de forma decisiva, no planejamento da cidade que queremos; construir e aprovar uma agenda de lutas, de modo a unificar os movimentos da Grande Florianópolis; construir uma rede organizacional e metropolitana dos movimentos sociais e comunitários (HOLTZ, 2003, p. 45).

Com o objetivo de “mobilizar as comunidades, levantar prioridades regionais e fomentar as discussões para o II Fórum da Cidade” (CARDOSO, 2006, p. 57), uma série de seminários regionais, baseados em diretrizes construídas coletivamente no I Fórum da Cidade, ocorreram em agosto de 2002<sup>15</sup> em parceria com a nova gestão da UFECO, o NESSOP<sup>16</sup>, alunos e professores, dentre outros setores da universidade. Metodologicamente organizado com palestras, debates e trabalhos de grupos divididos por temas específicos, este primeiro evento proporcionou, segundo Cardoso (2006) o estímulo e a consolidação do movimento popular de Florianópolis na compreensão do direito à cidade.

Visando ainda fortalecer a participação popular na gestão da Cidade, o II Fórum da Cidade que aconteceu nos dias 4 e 5 de julho de 2003, contou com a presença de 100 representantes de organizações, totalizando 608 pessoas – sendo estes de entidades comunitárias, da universidade, professores, alunos, outras representações da sociedade civil, da sociedade política e do poder público (SANTOS, 2007). O tema debatido girou em torno do Estatuto da Cidade e seus instrumentos, bem como a participação na I Conferência Municipal de Florianópolis, que estava prevista para se realizar em agosto do mesmo ano.

---

<sup>15</sup> No segundo semestre de 2002, ocorreram cinco seminários regionais nas seguintes regiões: Lagoa da Conceição, Norte da Ilha, continente I, Sul da Ilha e centro Itacorubi.

<sup>16</sup> A retomada do poder popular independente na gestão da UFECO se constituiu após a mobilização realizada durante o I Fórum da Cidade, que teve como uma das proposições: “Discutir e mudar a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias – UFECO e fortalecer a Vice Regional da Federação de Associações de Moradores de Santa Catarina – FAMESC, como coletivo e organização do movimento comunitário da região” (I FÓRUM DA CIDADE, 2001); Juntamente com o Fórum da Cidade a nova diretoria da UFECO objetivou transformar a entidade numa representação mais legítima e ligada às bases do movimento sócio comunitário da cidade.

A realização da I Conferência Municipal estruturou-se contrária aos apelos encaminhados pelas organizações, seguindo seus próprios moldes e convocando apenas entidades politicamente atreladas à gestão municipal. Diante da atitude tomada pela prefeitura de isolar o movimento comunitário organizado e engajado nas lutas municipais, a UFECO e o Fórum da Cidade enviaram cartas e recursos à comissão organizadora solicitando a ampliação da divulgação do evento, bem como o prolongamento da data (de um, para três dias), haja vista a necessidade de aprofundar os debates e assegurar a representação da sociedade civil florianopolitana neste espaço (CARDOSO, 2006).

Uma nova carta foi elaborada pelas organizações representativas do Fórum da Cidade, Fórum de Entidades Sindicais, Populares e ONGs, mas desta vez enviada à comissão Preparatória Estadual com o pedido de sua impugnação. A carta, intitulada “Carta Aditiva ao Processo de Impugnação da 1º Conferência Municipal da Cidade de Florianópolis”, explicitou as contradições apresentadas no processo de realização da I Conferência Municipal, especificamente no que diz respeito à qualidade democrática da sua metodologia. Em 27 de agosto de 2003, o pedido de impugnação da Conferência foi aceito, gerando uma série de novas responsabilidades para o movimento.

Pouco tempo depois, a PMF conseguiu recorrer desta decisão e a Conferência realizada por ela foi reconhecida judicialmente, o Fórum da Cidade cumpriu com a responsabilidade de realizar novamente a Conferência Municipal no mês seguinte. Assim, conforme ressaltado por Burgos (2005), Florianópolis ficou reconhecida como sendo a única cidade no país a realizar duas Conferências Municipais que elegeram seus delegados para participarem de Conferência Estadual das Cidades em 2004.

“Pelo direito à cidade que queremos” foi o título do III Fórum da Cidade realizado em setembro de 2004. Por meio de debates entre os candidatos a vereadores e prefeitos, a mobilização em torno da realização do III Fórum da Cidade se ampliou, atingindo regiões, bairros e comunidades de toda a cidade. Este evento objetivou articular a sociedade civil organizada e apresentar as propostas sobre as demandas urbanas da cidade que foram debatidas e amadurecidas no decorrer dos quatro anos de existência do Fórum da Cidade. Tais propostas apresentadas aos candidatos foram materializadas e publicadas no informativo do III Fórum, abordando os seguintes temas: segurança pública, gestão ecológica, saúde e

saneamento, mobilidade urbana, educação, cultura e lazer, gestão democrática, moradia e regularização fundiária (SANTOS; 2010).

O IV Fórum da Cidade aconteceu no ano de 2006 e contou com a presença de 196 representantes de diferentes segmentos da sociedade civil, política e do poder público. Este evento teve como principal objetivo articular o debate acerca da construção do Plano Diretor Integrado e Participativo e do Conselho da Cidade para o município de Florianópolis, intitulando-se assim: “Florianópolis frente ao Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade” (SANTOS, 2007).

Este evento foi dividido em duas grandes plenárias que ocorreram durante dois dias, ressaltando o compromisso do Fórum da Cidade em repensar a cidade que se quer. Durante as plenárias, propostas e moções foram tiradas para o processo de construção do Plano Diretor Integrado e Participativo que se iniciava, “destacando-se, entre elas, a constituição de um Núcleo Gestor Plural, que contemplasse, no mínimo, as seguintes entidades e representações: UFECO; Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses (FEEC); Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA); Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); Associação Comercial e Industrial de Florianópolis (ACIF); Sindicato da Indústria e da Construção Civil (SINDUSCON); Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs); Universidades; PMF/IPUF/SUSP/ FLORAM e representações regionais” (SANTOS, 2007).

Em meio ao processo de interrupção do processo participativo no ano de 2009, (conforme relatado no tópico a seguir), o V Fórum da Cidade foi realizado, baseado no tema: “Políticas Públicas, Participação e Controle Social”. Anterior a este período, o Fórum da Cidade e a UFECO organizaram alguns eventos que tiveram como objetivo oportunizar o debate sobre os avanços e as dificuldades da participação da sociedade civil na relação entre Estado e Governo no cenário de elaboração do Plano Diretor da Cidade (SANTOS, 2013).

A totalidade de cinco Fóruns da Cidade realizados contribuiu, em diversos momentos, com a abertura de novas possibilidades de organização e participação da sociedade civil, adquirindo forças no debate público e na elaboração de propostas para o Plano Diretor da cidade através do incentivo participação nos espaços decisórios, proporcionados pelo Departamento de Serviço Social da UFSC, em especial o NESSOP, que despendeu esforços significativos no processo de assessoramento deste processo organizativo,

que através dos projetos de extensão universitária considerou o comprometimento da profissão e da universidade com as demandas da sociedade e a transformação social, incentivando assim a ampla participação da população em ações que visem à melhoria das condições de vida e a defesa de direitos sociais e políticos reivindicados na pauta dos movimentos sociais. Diante deste longo cenário de articulação e embates políticos que existiram durante os processos de constituição de leis e projetos que dizem respeito aos rumos da cidade e seus respectivos impactos perante a vida urbana, tais processos de articulação na relação entre a sociedade civil e o poder público de Florianópolis significaram de fato um importante elo de consolidação do movimento sócio-comunitário e popular em diferentes âmbitos da cidade. Decorrente deste intenso processo de movimentação política, alguns embates e conflitos também marcaram os diferentes encontros promovidos pelo Fórum da Cidade em parceria com a UFECO, o qual perde com o passar do tempo o caráter de grande encontro de debates para se caracterizar como um “permanente espaço de discussão formado por sujeitos com representação de organizações/entidades ou não, com formação técnica e também proveniente do segmento popular” (SANTOS, 2013).

Perante a necessidade de rearticulação do movimento na busca pelo direito à cidade e da retomada do Plano Diretor, o Fórum da Cidade tem se constituído entre diversos sujeitos (individuais e coletivos) que tentam efetivar sua estrutura através da realização de plenárias que expressem os debates levantados nas Câmaras Temáticas sobre temas da Política Pública.

### **3.3 Articulações acerca do Plano Diretor em Florianópolis**

A Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (2001) prevê a inclusão da participação popular durante todo o processo de planejamento e gestão das cidades, formalizando assim a inserção da população no processo de construção do Plano Diretor ao mesmo tempo em que se destaca por ser momento de grande relevância política na busca pela construção de cidades democráticas e para todos. A fim de analisar o processo de elaboração do Plano Diretor iniciado em 2006, cuja aprovação ocorreu em 2014, este item tomará como ponto de partida de análise os

processos organizativos iniciais que aconteceram em torno dos Planos Diretores de Florianópolis anteriores.

O primeiro esboço do Plano Diretor de Florianópolis, que definia propostas para a área central da cidade, foi elaborado pela Faculdade de Arquitetura do Porto Alegre no período 1952-54 (PEREIRA, 2007), em um processo de contratação firmado pela prefeitura. Sob a justificativa de abordar a cidade em sua totalidade, este primeiro Plano Diretor de Florianópolis foi considerado como o principal “instrumento utilizado para produzir normas, para antecipar, definir e para legitimar as ações do Estado no espaço urbano” (SUGAI, 2002, p.58).

Além da adequação da cidade às exigências socioeconômicas da época, determinadas em grande medida pela utilização crescente do automóvel, o marco deste projeto pode ser descrito pelo caráter desenvolvimentista que definiu a conexão rodoviária das áreas residenciais centrais e de alta renda à orla norte da península e à Ponte Hercílio Luz, através do traçado entre as Avenidas Beira Mar Norte, Mauro Ramos, Rio Branco, Othon Gama d’Éça e Prefeito Osmar Cunha (SUGAI, 2002).

A alteração das relações socioeconômicas e espaciais, cujos investimentos contribuíram para que se definissem alterações na dinâmica urbana e imobiliária do espaço urbano, tratou de responder à avaliação realizada sobre o urbano na cidade que considerava o seguinte diagnóstico:

(...) sem identidade, pré-industrializado, com um sistema viário obsoleto e um porto em decadência, a equipe apresentou um plano preliminar baseado na implantação de um porto na parte continental da cidade que deveria ser o elemento indutor do desenvolvimento urbano. Ao lado do porto, deveria ser implantada uma zona comercial e industrial e com o desenvolvimento da cidade, zonas residenciais deveriam se estabelecer no continente. (PEREIRA, 2007, p. 108)

Diante da melhor facilidade de locomoção de veículos e pessoas dentro de Florianópolis, o processo migratório populacional se intensificou principalmente no interior da área continental da península, haja vista o custo mais acessível dos terrenos. Conforme Sugai (2002), a precariedade do transporte coletivo e da infraestrutura que ainda dificultavam a

acessibilidade, induziram também à ocupação irregular de moradias às encostas do Maciço do Morro da Cruz, situado na área central da ilha.

A partir da década de 1960, o processo de conurbação das áreas urbanas se intensifica e novos projetos que previam a verticalização da cidade foram objetivados em um novo plano, no ano de 1969. Este seguiu vigente até 1976, desconsiderando, porém, a particularidade das diferentes áreas do município (PEREIRA, 2007).

O contexto político da cidade se modificou com a instalação da ditadura militar em 1964, cuja ideologia predominante privilegiava ainda mais as atividades desenvolvimentistas que objetiva tornar as cidades mais modernas e industrialmente fortes. Assim, o segundo Plano Diretor da cidade teve como principal objetivo transformar a grande Florianópolis em um importante centro urbano e a região metropolitana num polo desenvolvimentista. (SUGAI, 2002).

Com base nisso, técnicos do Escritório Catarinense de Planejamento Integrado (ESPLAN) elaboraram, entre 1969 e 1971, uma proposta para a reorganização da estrutura viária intra e interurbana de Florianópolis e da área conurbada, através do denominado Plano de Desenvolvimento Integrado que previa a garantia da acessibilidade rodoviária a todas as regiões da Ilha, fato que gerou fortes disputas e resistências entre as frações das elites locais.

Esta mesma equipe desenvolveu concomitantemente com o IPUF, estudos referentes à implementação e atualização do novo Plano Diretor para Florianópolis, que também acentuou o incentivo dado ao desenvolvimento da cidade. Em meio a intensos conflitos de interesses, mas com pleno apoio dos órgãos institucionais municipais, este segundo Plano Diretor logrou sua aprovação na Câmara Municipal em 1976 (Lei. 1440/76) e seguiu vigente até 1996.

No governo de Sérgio Grando (1993 a 1996) a mobilização da população se direcionou para as discussões sobre a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor do Distrito Sede que estava sendo elaborado pelo IPUF. No entanto, a ideia inicialmente proposta pelo órgão institucional, através da Lei Complementar número 001/97<sup>17</sup>, não atendeu as expectativas das comunidades de diversos pontos da cidade formando

---

<sup>17</sup> Lei Complementar nº001/97: Dispõe sobre o zoneamento, o uso e ocupação do solo no distrito sede de Florianópolis e dá outras providências.

assim um novo cenário de articulação social, que se constituiu com a participação ativa de dois importantes movimentos populares recém-formados: o Movimento Ilhativa e o Movimento Campeche Qualidade de Vida. Este último foi responsável pela elaboração de uma proposta contrária ao Plano Diretor apresentado pelo IPUF, cujos pontos abordavam as reais demandas da comunidade (HOLTZ, 2003).

Na região norte da Ilha, o Plano Diretor foi mais conflituoso, uma vez que a proposta inicial apresentada pelo órgão municipal previa a construção de quatro pistas e dois túneis ao redor das dunas, cuja obra além de totalizar um elevado custo tinha como objetivo atender um empreendimento privado. Com os impasses ocorridos entre a instituição e o movimento popular, a comunidade em parceria com a Universidade elaborou as propostas do Norte da Ilha no prazo de apenas 60 dias (sendo que 15 dias foram cedidos após a pressão das comunidades) para serem incluídas no Plano Diretor.

Diante disso, 159 propostas de alteração do Plano inicial foram apresentadas, das quais 78 foram acatadas pelo IPUF (CARDOSO, 2004). Porém, em 1996, o Movimento pela Participação Pública no Plano Diretor iniciou uma batalha contra a inserção de uma emenda no Plano Diretor do Distrito Sede que permitia a liberação da construção de prédios de 18 andares em toda a cidade. Felizmente, as diversas lutas travadas pelas comunidades tiveram êxito e a emenda se restringiu apenas a algumas regiões da cidade: à AMC-6 (Área Mista Comercial -6) na região do estreito e às AIH (Áreas de Incentivo à Hotelaria), baseando assim, a sanção do terceiro Plano Diretor do Distrito Sede pela prefeita Ângela Amim em 1997.

No decorrer dos anos, diversos fatores confirmaram a defasagem presente nos planos diretores até então implementados na cidade. O zoneamento desenvolvido pelo plano de 1954, bem como o crescimento populacional que, a partir de 1970 atrelou-se ao incentivo para o desenvolvimento através, principalmente, da garantia exclusiva do direito de construir, provocou grandes impactos nas estruturas urbanas dos bairros.

Rumores de um novo Plano Diretor começaram a surgir em 2003, mas dessa vez apresentando o viés participativo, caráter inédito do planejamento urbano de Florianópolis, tendo em vista a vigência do Estatuto da Cidade. Pela primeira vez a cidade envolve todo seu território no planejamento participativo, cuja elaboração assume um caráter

efetivamente processual onde os espaços e a opinião dos diferentes agentes sociais envolvidos são respeitados em um pacto socialmente construído. Para tanto, no ano de 2006, 13 audiências públicas foram realizadas na cidade com o intuito de desenhar um novo planejamento da cidade, visando às exigências previstas no Estatuto da Cidade.

Em Florianópolis a formalização inicial da discussão deste Plano Diretor Participativo ocorreu na primeira audiência pública municipal de constituição do Núcleo Gestor do Plano Diretor, convocada pelo IPUF, frente à pressão dos movimentos sociais e da urgência do poder público, pois, caso o prazo ultrapassasse a data de outubro de 2006, o prefeito poderia sofrer um processo por improbidade administrativa e perder o mandato. Assim, a primeira audiência realizada em seis de julho de 2006 teve como objetivo criar marcos políticos do processo, servindo como base para a próxima Audiência Pública realizada em 1º agosto de 2006. No mesmo formato participativo que a anterior, esta audiência definiu a estrutura institucional do NGM que deveria conduzir o processo até a entrega da lei à Câmara de Vereadores (BURGOS, 2013).

Diante da forte adesão e envolvimento da sociedade civil, consolidadas durante os encontros participativos do Fórum da Cidade nos últimos quatro anos antecedentes, formou-se nesta reunião o chamado Núcleo Gestor Municipal (NGM), órgão colegiado, temporário, de caráter consultivo e deliberativo, que deveria ser composto por diversos setores da sociedade civil, entre eles as entidades representativas dos Núcleos Distritais de toda a cidade, além de representantes do poder público.

Conforme previsto pelo MCidades (2004), o NGM seria responsável por preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor, tendo como competência:

- I- Acompanhar e avaliar as distintas fases de revisão do PDP de Florianópolis
- II. Facilitar e defender de forma a garantir a efetiva participação da sociedade civil no processo de revisão do PDP referido, à luz do Estatuto da Cidade;
- III. Emitir orientações e recomendações sobre a revisão do PDP de Florianópolis
- IV. Promover a cooperação entre os representantes do poder público e da sociedade civil na formulação das propostas de revisão do PDP;

- V. estimular a ampliação e o aperfeiçoamento de mecanismos de participação e de controle social no processo de revisão do PDP;
- VI. Acompanhar e viabilizar a mobilização social, colaborando com a condução das leituras comunitárias, das reuniões, conferência e audiências públicas;
- VII. Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas em conferências e audiências públicas assim como os critérios para decidir as prioridades;
- VIII. Realizar o planejamento Interno do Núcleo Gestor;
- IX. Avaliar e validar o cadastro das organizações da sociedade civil atuantes no Município;
- X. Estabelecer a metodologia dos trabalhos do Núcleo, bem como cronograma (calendário) geral do processo.
- XI. Acompanhar, avaliar e validar as ações de comunicação, sensibilização, mobilização, divulgação, informação, capacitação e organização da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor;
- XII. Fazer com que o Poder Público Municipal garanta a viabilidade econômica do PDP;
- XIII. Supervisionar a articulação da compatibilização do trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo do processo;
- XIV. Promover ampla divulgação de suas deliberações a população (MCIDADES, 2004, p. 46).

Durante dois anos correntes (no período de setembro de 2006 a dezembro de 2008) a população organizada de Florianópolis, juntamente com a administração pública da cidade, organizou leituras comunitárias a fim de elencar os principais problemas ambientais e estruturais de cada região. Para tanto, 13 distritos foram distribuídos por todo o município para efetivar este pleito. A partir do diagnóstico das regiões, algumas diretrizes e propostas foram elaboradas para serem previstas no Plano Diretor em momento posterior, cujos encontros foram formalmente registrados em atas públicas e armazenadas pela prefeitura.

#### **4. A CONSTRUÇÃO DO PDP FLORIANÓPOLIS: CONFLITOS E INTERESSES EM JOGO A PARTIR DA CONSTRUÇÃO DO NÚCLEO GESTOR MUNICIPAL DO PDP.**

A partir das atas das reuniões do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo, lidas e aprovadas em cada reunião<sup>18</sup>, propõe-se nesta etapa considerar os temas e discussões levantados nos encontros em conjunto com os órgãos públicos municipais e as diversas entidades da sociedade civil, bem como analisar a dinâmica das reuniões, cujos reflexos se exteriorizaram no cotidiano da cidade durante este processo de implementação do Plano Diretor atual.

Os registros estão documentados em atas e materiais anexados, que foram fornecidos pelo IPUF por meio de ofício enviado em julho de 2014, com base na Lei nº 12.527 de novembro de 2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas<sup>19</sup>. Após assinatura do Termo de Responsabilidade de Uso de Informações dos Materiais Disponibilizados, as atas foram enviadas via e-mail, em arquivo analógico e digital - salvos especificamente no Formato Portátil de Documento (PDF) - pela Secretaria do IPUF no mês de setembro de 2014.

Nestes arquivos estão presentes 87 atas das Reuniões Públicas do PDP de Florianópolis, além de documentos referentes ao processo de Elaboração do Projeto de Lei do PDP, compreendido entre os anos de 2006 e 2013. Em meio a estes registros, constam também algumas atas referentes às Audiências que ocorreram nos Núcleos Distritais, servindo como base para a compreensão dos temas levantados pelos membros do NGM.

Para o processo de leitura e sistematização dos documentos, quadros e tabelas foram elaborados de forma paralela durante o processo de

---

<sup>18</sup> Conforme registros documentais, as atas foram disponibilizadas via e-mail, com no mínimo 48 horas de antecedência para cada representante do NGM, para que fossem lidas e aprovadas na reunião seguinte do PDP. Vale destacar que nem todas as listas de presença estavam anexadas em suas respectivas atas e vice-versa. Os dados assim foram coletados conforme a disponibilidade do documento fornecido pelo IPUF (ANEXO II).

<sup>19</sup> Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

construção do texto desta dissertação com o intuito de sistematizar quais os principais temas abordados pelos participantes, bem como os que provocaram maior tempo de discussão em meio às reuniões. Em meio à dispersão dos relatos dos documentos enviados, as representações presentes, bem como o número de participações de cada organização também foram sistematizadas através destes quadros, tabelas e gráficos, dando subsídio ao processo de análise das atas das reuniões do Núcleo Gestor Municipal do PDP, que foram fornecidas pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF).

#### **4.1 Primeira Etapa do PDP: Processo de Articulação, Mobilização e Formação do NGM.**

O ano de 2006 contou com o registro de 15 atas de reuniões, totalizando duas audiências Públicas, duas reuniões extraordinárias e onze reuniões ordinárias do PDP. Neste ano, 43 entidades e segmentos representativos firmaram seu comparecimento em lista de presença, cuja assiduidade dos representantes do Fórum da Cidade teve maior destaque<sup>20</sup>.

Em 2007, o processo se intensificou, haja vista a definição dos delegados distritais e a concretização de propostas do NGM para garantir o processo pedagógico das leituras comunitárias. Neste ano, foram registradas 23 reuniões ordinárias do NGM que contaram com o comparecimento e participação de 39 segmentos representativos. Destacaram-se pela assiduidade nas reuniões os representantes das entidades: Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos (SUSP), Companhia Melhoramentos da Capital (COMCAP), Floripa Acessível, Movimento Ambientalista, Sociedade Amigos do Estreito, bem como os Núcleos Distritais do Rio Vermelho, Santo Antônio de Lisboa, Ribeirão da Ilha, Sede-Ilha, Cachoeira do Bom Jesus e Pântano do Sul.

Os principais pontos de pauta abordados nas reuniões oficiais de 2007 trataram sobre a Composição do NGM, o processo de elaboração do PDP, cronograma e metodologia de trabalho, Regimento Interno, Avaliação das Audiências Públicas Distritais e Capacitações comunitárias (ANEXO

---

<sup>20</sup> O índice de participação dos segmentos nas reuniões do PDP foi considerado conforme assinaturas, de pelo menos um, dos representantes registrados em lista de presença.

D). Outros temas, porém, foram bastante discutidos e registrados mesmo sem constar como ponto de pauta, como por exemplo, o orçamento destinado à execução dos trabalhos para o PDP.

No terceiro ano de sua execução, em 2008, o equivalente a 20 atas de reuniões ordinárias do NGM foram registradas. Nos registros destas atas constaram a participação de 37 entidades governamentais e segmentos representativos da sociedade civil, cuja maior participação ficou a cargo dos Núcleos Distritais de Ingleses, Rationes, Campeche, Pântano do Sul, São João do Rio Vermelho e o Movimento Ambientalista.

Neste ano, os principais pontos de pauta abordados se referiram ao orçamento, à gestão do PDP, o Plano de Mídia; deliberações do Defeso; Normatização das Audiências Públicas, discussão da abrangência do projeto de lei do Plano; sistematização das leituras comunitárias, entre outros.

Com base na legislação urbanística e tributária e no destaque à participação da população, o primeiro registro da primeira Reunião Pública do PDP de Florianópolis foi datado em 06 de julho de 2006, sob a coordenação do IPUF, com o objetivo de apresentar as etapas que norteariam o processo de revisão do projeto de Lei do PDP para a cidade. Inicialmente foram propostas as seguintes etapas: formação do NGM, organização da informação, sensibilização e mobilização da sociedade para a participação, identificação dos problemas e potencialidades a partir da leitura técnica e leitura comunitária, definição de princípios e diretrizes e por último, encaminhamento das diretrizes e mapas condicionantes naturais à Câmara Municipal (CMF). O cronograma previsto para a conclusão destas etapas foi previsto para o mês de outubro de 2006.

Esta primeira etapa para elaboração do plano seria constituída pela definição de políticas e diretrizes de desenvolvimento urbano, social e econômico, para elaboração dos mapas de macro e microzoneamento, ou seja, os condicionantes naturais das áreas de preservação permanente, com usos limitados ou outros.

Vale ressaltar que os registros das atas analisados destes primeiros anos de elaboração do projeto de lei do PDP apresentaram uma formatação confusa e desconexa do que se espera de um documento formal e público. Diante de discussões bastante complexas e polêmicas, apenas pequenas observações das falas dos participantes foram registradas nestes documentos, dificultando assim o processo de compreensão e interpretação

do texto, na medida em que os fatos relatados perdem sua continuidade ao não terem suas conclusões, observações e respostas dos questionamentos registrados pelos participantes.

Com a responsabilidade de acompanhar as distintas fases de elaboração do PDP e de definir estratégias e formas de capacitação e participação da sociedade, registrou-se, neste primeiro encontro, os questionamentos levantados contra as propostas de composição do NGM apresentado pelos técnicos da prefeitura. As dúvidas se direcionaram principalmente sobre a composição do grupo formado pelo Executivo, que conforme argumentos do representante do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Jorge Rebello Siqueira, e defendido pelos demais presentes, poderiam ter o número de membros reduzido para garantir o aumento da participação popular. Além deste, houve também questionamentos sobre a proposta metodológica prevista para esta primeira etapa, haja vista o tempo esperado para conclusão dos trabalhos juntamente com as comunidades<sup>21</sup>.

Com o levante da plenária, em meio a diversos questionamentos, a definição desta questão foi finalmente adiada, para que a proposta fosse levada para as comunidades e decidida conjuntamente com a população dos distritos.

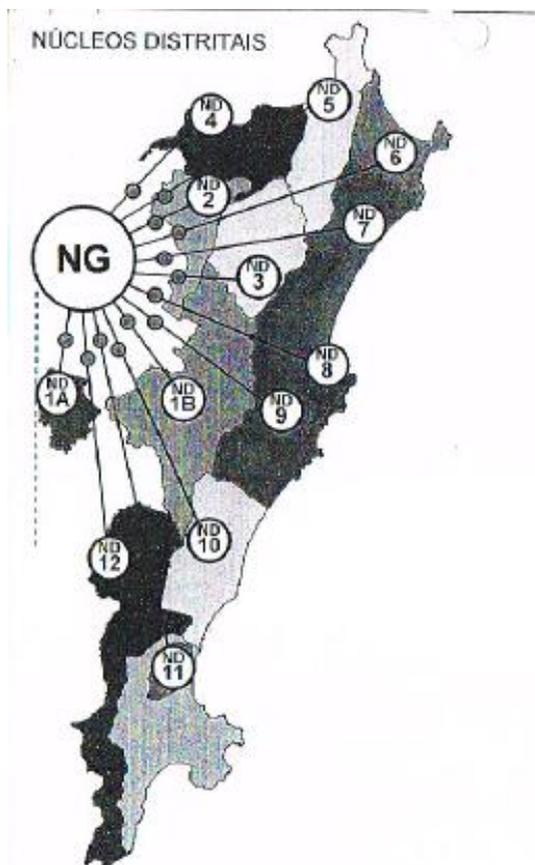
Este primeiro encontro marcou o início daquilo que Tirelli (2007) denominou como um “novo processo participativo” (2007, p. 76) que embora, formado e preocupado com o cumprimento do prazo previsto pelo Estatuto da Cidade para conclusão do processo, iniciou com a presença proporcional de diversos segmentos da sociedade local e com a aprovação dos movimentos sociais que juntos asseguraram as propostas centrais definidas nas Conferências Municipal e Estadual das Cidades em 2005, que seria: o Plano Diretor Participativo e Integrado a Gestão Democrática da Cidade. Foi marcado, portanto, pela resistência dos participantes com relação à consideração das características específicas de cada região, cujas propostas já haviam sido discutidas e elaboradas por algumas comunidades, como é o caso, por exemplo, do Movimento Comunitário do Campeche que, atento ao calendário do Estatuto da Cidade, iniciou os estudos sobre a

---

<sup>21</sup> IPUF. Teatro Alvaro de Carvalho. **Ata da primeira Reunião Pública do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 06 de julho de 2006.

proposta do poder público com relação ao plano diretor da planície do Campeche, em março de 2006. Além disso, também se exigiu a formação dos Núcleos Distritais com respectivas representações no NGM para que a leitura da cidade fosse feita através dos diferentes discursos.

Em nova Audiência Pública do PDP de Florianópolis, realizada em 01 de agosto de 2006, cuja pauta se tratou novamente sobre a composição do NGM, definiu-se o cumprimento da leitura comunitária dos diferentes distritos, sendo estes registrados da seguinte forma: ND 1A Continente e ND 1B Centro; ND 2: Santo Antônio de Lisboa; ND 3: Ratoles; ND 4: Canasvieiras; ND 5: Cachoeira do Bom Jesus; ND 6: Ingleses do Rio Vermelho; ND 7: Rio Vermelho; ND 8: Barra da Lagoa; ND 9: Lagoa da Conceição; ND 10: Campeche; ND 11: Pântano do Sul e ND 12: Ribeirão da Ilha. Tais distritos estariam distribuídos territorialmente conforme ilustração a seguir:



**Fonte:** IPUF. Núcleos Distritais. In: Relatório de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de 2006. p. 320.

Em nova reunião realizada no dia 28 de setembro de 2006 um dos itens de pauta foi a definição da composição do Núcleo Gestor, na qual, depois de uma acirrada votação entre as propostas elencadas pelas entidades: UFECO, o IPUF e a FEEC, decidiu-se pela proposta que concebia ao colegiado a composição de 39 membros. A partir da definição dos 13 delegados distritais eleitos, a composição proposta originalmente por 26 membros do NGM, seria alterada gradativamente conforme a eleição dos 13 delegados distritais em reuniões específicas, respectivamente:

## COMPOSIÇÃO DO NÚCLEO GESTOR (39 membros)

Poder Público	10
Movimentos sociais	5
Entidades empresariais	2
Entidades de classe e sindicatos	2
Entidades acadêm. e conselhos municipais	3
Entidades ambientalistas	2
Movimento cultural	1
Movimento de mobilidade e acessibilidade	1
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>

+ 13 representantes distritais

**Fonte:** IPUF. Núcleos Distritais. In: Relatório de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de 2006. p. 320.

Com essa formação, a bancada composta por representantes do governo diminuiu bastante, tendo em vista que a proposta apresentada pelo IPUF desconsiderava as representações de entidades ambientalistas, do movimento de mobilidade e acessibilidade e do movimento cultural (SANTOS, 2013). A preferência pela proposta da UFECO significou uma grande vitória para os movimentos sociais da cidade justamente por considerar o protagonismo deste segmento na luta pela gestão democrática da cidade. Além disso, a garantia da participação de pelo menos um representante de cada Núcleo Distrital na composição do NGM evidenciou a concretização da proposta elencada no IV Fórum da Cidade, que almejava a consideração da identidade de cada distrito da cidade pelo Plano Diretor.

Ainda neste período, o governo prometeu à comunidade florianopolitana que concluiria os trabalhos de elaboração do anteprojeto em no máximo um ano, colocando-o, portanto, em absoluta prioridade.

Conforme a proposta preliminar prevista pelo IPUF para o PDP, e apresentada na primeira reunião pública<sup>22</sup> o papel do Núcleo Distrital seria de:

- Legitimar o representante titular e suplentes ao Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis
- Convocar reuniões para definição do Regimento Interno do Núcleo Distrital;
- Promover o início do processo da leitura comunitária;
- Estimular a ampla participação comunitária em todas as fases do PDP de Florianópolis no âmbito do Distrito;
- Garantir o processo democrático na base distrital e assegurar o cumprimento de regras pré-estabelecidas;
- Participar das oficinas de capacitação de eventos no PDP de Florianópolis (IPUF, 2006, p. 286).

Estes Núcleos Distritais deveriam estar integrados por representantes comunitários definidos no âmbito de cada região, através de Assembleia Distrital, conforme descrito em ata de 01 de agosto de 2006. Com a consolidação dos NDs, os delegados distritais seriam eleitos, também em número de treze, na forma de titulares e suplentes. Estes delegados eleitos atuariam como “porta vozes” de seus respectivos distritos sendo este considerado como “coração de todo o trabalho” (IPUF, 2006b), cujo papel do representante distrital seria de:

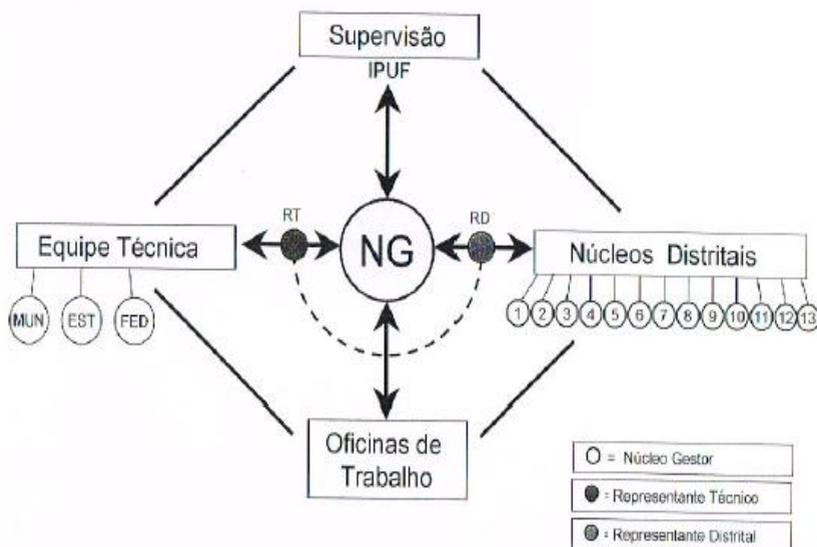
- Representar o Distrito no Núcleo Gestor encaminhando assuntos comunitários deliberados no Núcleo Distrital;
- Ser o Porta-voz das deliberações do Núcleo Gestor ao Núcleo Distrital;

---

<sup>22</sup> IPUF. Teatro Álvaro de Carvalho. **Ata da primeira Reunião Pública do PDP de Florianópolis.** In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 01 de agosto de 2006.

- Interagir com o representante técnico da Prefeitura designado para o distrito, colaborando com a realização da leitura técnica e buscando informações técnicas para subsidiar a leitura comunitária;
- Participar das reuniões ordinárias e extraordinárias do Núcleo Gestor;
- Referendar mediante consulta ao Núcleo Distrital, o Regimento Interno do Núcleo Gestor (IPUF, 2006b, p. 282).

Cada Distrito, portanto, deveria dispor de pelo menos um técnico da Prefeitura, de preferência um arquiteto, para auxiliar o andamento dos trabalhos em cada localidade. Este trabalho receberia a supervisão do IPUF diretamente ligado com o Núcleo Gestor, o qual se relacionaria de uma forma íntegra e sistemática com todos os outros órgãos atuantes no processo. Conforme organograma funcional previsto para o PDP:



Fonte: IPUF. **Organograma funcional Plano Diretor Participativo**. In: Relatório de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo 2006. p 311.

A proposta metodológica de organização para a construção do produto desta primeira etapa foi apresentada pela equipe técnica do IPUF na reunião de 01 de agosto de 2006. Foi criado assim um fluxograma de trabalho para a elaboração do PDP nesta primeira etapa, cujo detalhamento da metodologia e a sistematização das informações seriam elaboradas no mês de agosto, a partir da constituição do Núcleo Gestor.



Fonte: IPUF. **Fluxograma de Trabalho do Plano Diretor Participativo** In: Relatório de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo 2006. p 312.

Nestas Oficinas Distritais, previstas para ocorrerem entre os meses de setembro e novembro de 2006, aconteceria ainda uma reunião de trabalho sobre as leituras técnicas e comunitárias, com o intuito de se promover a discussão dos eixos temáticos, a definição do agendamento para eleição dos delegados distritais e, se possível, a determinação de diretrizes preliminares.

Na reunião seguinte, realizada no dia 28 de setembro de 2006<sup>23</sup>, cuja ordem de pauta se referiu novamente à proposta metodológica e ao cronograma das reuniões distritais, o IPUF sugeriu que o NGM iniciasse as Audiências nos distritos que já estivessem envolvidos com o PDP, ressaltando a importância do treinamento e do nivelamento de cada localidade. Após a conclusão desta etapa de realização do nivelamento, o NGM discutiria sobre os temas referentes à metodologia, o cronograma e à leitura comunitária, destacando assim o papel do NGM como responsável por garantir o treinamento e certa condição legal para que as audiências públicas acontecessem.

Neste contexto de definição da composição do NGM e da metodologia das reuniões distritais, foi possível perceber o notável interesse dos representantes de fazerem parte da composição do NGM, destacando-se principalmente pelo debate em torno dos interesses distintos de cada candidato a representante do NGM, que se estendeu nas reuniões seguintes ao longo do ano.

Com a composição do NGM formada, restava sistematizar os encaminhamentos das audiências distritais e incluir os novos delegados na sua composição, conforme cronograma previsto e apresentado nas reuniões supracitadas. Em 21 de setembro de 2006 o debate da reunião registrado em ata<sup>24</sup>, demonstrou a preocupação dos representantes distritais quanto à morosidade do processo de licitação para aquisição dos recursos, e consequentemente de materiais nos bairros para promover a mobilização e a realização de uma divulgação sobre o PDP e as Audiências Distritais para eleição dos delegados.

Em resposta ao discurso reiterado pelos participantes sobre a falta de vontade política do poder público, o presidente do NGM, Ildo Rosa, concordou que os equipamentos esperados seriam essenciais para o desenvolvimento do trabalho, cuja solicitação enviada pelo IPUF aguardava autorização do prefeito para liberação. O montante previsto e solicitado equivaleria a 100 mil reais para equipamentos básicos; 50 mil para

---

<sup>23</sup> IPUF. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Ata da primeira Reunião Pública do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 28 de setembro de 2006.

<sup>24</sup> IPUF. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Ata da primeira Reunião Pública do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 21 de setembro de 2006.

contratações de novos técnicos, incluindo a jornalista que passaria a acompanhar todas as reuniões para promover o marketing, bem como um profissional responsável pela secretaria e digitalização dos documentos<sup>25</sup>.

Por outro lado, a coordenação do NGM manifestou também as dificuldades que a equipe do IPUF enfrentou frente ao afastamento do prefeito Dario Berger e da postura pouco ativa do vice-prefeito, Bitá Pereira (PMDB) em relação às questões do PDP.

Sabemos sim que esse processo foi deflagrado em julho e que estamos em setembro. Portanto, já deveria ter sido deflagrado antes, é verdade. Agora nós temos que ter essa franqueza, já que nós esperamos que essa proposta construa um PDP que comece dentro de uma relação franca e honesta (IPUF, 2006b)<sup>26</sup>.

Em meio a um processo turbulento de discussões levantado em reunião, a plenária aprovou a proposta feita por um dos representantes da UFECO, de se formar uma comissão para angariar os recursos necessários para a divulgação dos trabalhos, seja através de setores mais beneficiados da sociedade, seja por meio da pressão para aprovação das emendas tramitadas na Câmara de Vereadores (CMF) e tendentes à liberação de recursos (IPUF, 2006b). Propôs-se nesse momento, a criação de um fundo, participativo, capaz de cobrir todas as despesas necessárias para a realização do trabalho. Este orçamento refletiria no volume de recursos que seria disponibilizado para a comunicação em massa.

Tais propostas foram elencadas e aprovadas pela plenária diante do descontentamento dos representantes em relação à omissão da prefeitura nesta questão dos recursos, conforme registro da fala do representante do Fórum da Cidade, Carlos Magno:

Não podemos sinceramente contar com essa boa vontade da Prefeitura, pois nós como movimento

---

<sup>25</sup> IPUF. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Ata da primeira Reunião Pública do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 28 de setembro de 2006.

<sup>26</sup> IPUF. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Ata da primeira Reunião Pública do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 21 de setembro de 2006.

social, não acreditamos que a prefeitura tenha boa vontade de contribuir de forma satisfatória com o PDP. Se houvesse essa intensão já haveria contraído recursos. A licitação de recursos não é de agora, mas muito antes da gestão do Doutor Ildo. Com conversa não nos convencemos mais, queremos sim, como movimento social ver o processo efetivado (IPUF; 2006b).

Ainda como encaminhamento desta reunião, uma comissão se formou, entre alguns representantes do NGM, com a finalidade de cobrar diretamente da Prefeitura a liberação dos recursos necessários. Esta comissão, constituída pelo representante do SINDUSCON, Aliança Nativa, Floripa Acessível e IPUF, teve também como objetivo elaborar uma proposta para o Regimento Interno do NGM, outro ponto bastante ressaltado nas reuniões.

A formação desta comissão suscitou a presença do prefeito, Dario Elias Berger (PMDB) na reunião do dia 23 de outubro de 2006 que, diante da preocupação da plenária de reprovação do projeto depois de pronto, garantiu que apoiaria a realização do projeto, e que forneceria os recursos necessários para a elaboração do PDP.

Destacou-se assim a participação efetiva dos representantes e a capacidade de argumentação e resistência dos participantes da comissão, que demonstrou um debate extremamente qualificado neste momento de grande disputa para aquisição de recursos, assunto veementemente afirmado pela plenária.

#### **4.1.1 As Audiências Distritais e a eleição dos delegados**

As audiências distritais se realizariam com a finalidade de eleger representantes distritais para comporem o NGM, visando à autonomia de organização e a característica de cada região. Nessa etapa, identificaram-se os atores sociais presentes no município, suas territorialidades e formas de organização, sob a perspectiva de construção de uma nova cidade menos conflituosa e excludente e, dependente da participação de todos.

A proposta metodológica apresentada pela coordenação foi de promover primeiramente cinco reuniões públicas preparatórias nas

comunidades localizadas nas cinco regiões representativas no NGM, sendo estas: Continente, Ilha, Norte, regiões Leste e Sul.

A definição de um **calendário** específico para a realização das 13 Audiências Distritais ficou a cargo da comissão formada em reunião pelos representantes das entidades: UFEÇO, Fórum da Cidade, AMABA e FEEC, na reunião do dia 06 de novembro de 2006<sup>27</sup>, haja vista o cumprimento dos prazos aprovados pela Câmara previstos para até dezembro deste mesmo ano.

A importância da formatação de uma agenda com uma informação básica do PDP, bem como a necessidade do fornecimento de suporte técnico aos distritos foi ainda ressaltada pela coordenação do IPUF. Este último se referia principalmente à orientação das comunidades sobre as questões de macrozoneamento, diretrizes opcionais e microzoneamento, temas estes que seriam imprescindíveis para a elaboração do PDP.

A apresentação deste calendário<sup>28</sup> provocou a discussão em torno da definição dos materiais que seriam necessários para a campanha de divulgação das audiências nos distritos, o que, de acordo com os registros, previu-se a quantidade de cerca de 30 mil panfletos informativos, 125 faixas distribuídas nas cinco regiões de Florianópolis, 5 mil cartazes com explicações sucintas sobre o PDP, crachás, atas de identificação de titulares e suplentes e, por fim, carros de som para percorrerem nos bairros em horários e trajetos propícios para a divulgação.

Com o intuito de prestar esclarecimentos sobre o PDP de Florianópolis, o registro do processo de composição do ND a partir da definição dos representantes distritais (titulares e suplentes) para compor o NGM, iniciou em setembro de 2006 com a Audiência realizada no distrito Barra da Lagoa, encerrando-se em dezembro do mesmo ano no Distrito Ribeirão da Ilha. Com base no registro das atas das 13 primeiras Audiências Distritais, a composição dos cargos de titulares e suplentes ficou definida conforme a tabela abaixo:

---

<sup>27</sup> IPUF. Câmara dos dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião extraordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 06 de novembro de 2006.

<sup>28</sup> IPUF. Câmara dos dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 09 de novembro de 2006.

<b>Distritos</b>	<b>Bairros</b>	<b>Titular</b>	<b>Suplentes</b>
<b>Barra da Lagoa</b>	Barra da Lagoa e Fortaleza da Barra.	Ivan Antônio de Souza	1º: Luiz Pasquale Almeida 2º Anderson Bento
<b>Lagoa da Conceição</b>	Lagoa, Canto da Lagoa, Costa da Lagoa, Joaquina. Praia Mole, Retiro.	Alécio dos Passos Santos	1º Reginaldo Jaques 2º Valdir Miguel de Andrade e Marilda Maria Augusto (empate técnico).
<b>São João do Rio Vermelho</b>	Muquem e Travessão.	César Ismar	1º Joani Justino Félix.
<b>Ribeirão da Ilha</b>	Ribeirão da Ilha, Alto Ribeirão, tapera da Base, Freguesia, Caiacanga e Caeira da Barra do Sul.	Vera Lucia Bridi	1º: Rodrigo Nelson Pereira 2º: Lizandro Machado
<b>Campeche</b>	Campeche, Morro das Pedras, Rio Tavares.	Janice Tirelli	1º Ataíde Silva 2º: Valter Chagas 3º Fernando Cardenal
<b>Pântano do Sul</b>	Armação, Lagoa do Peri, Matadeiro, Praia dos Açores, Praia da Solidão e Saquinho.	Gert Schinke	1º: Arantes Monteiro filho 2º: Carlos Rodrigo de Melo Roester

<b>Sede Ilha</b>	Agronomica, Centro, Corrego Grande, Costeira, Itacorubi, João Paulo, José Mendes, Monte Verde, Pantanal, Saco dos Limões, Saco Grande, Santa Mônica, Trindade	Rui Antonio Pires Alves	1º João Batista Penha 2º: Fernando Correa Botelho
<b>Sede Continente</b>	Abraão, Balneário, Bom Abrigo, Canto, Capoeiras, Colônia, Coqueiros, Estreito, Itaguaçu, Jardim Atlântico e Monte Cristo.	Francisco dos Santos	1º Beatriz Cardoso 2º Mario Gevaerd
<b>Canasvieiras</b>	Canasvieiras, Canto do Lamim, Daniela, Forte e Jurerê.	Marnier Schroeder	1º José Roberto Ramos Licati 2º: Ivânio Alves da Luz
<b>Santo Antônio de Lisboa</b>	Santo Antonio de Lisboa, Barra do Sambaqui, Cacupé e Sambaqui.	Robson Alves	1º Luiz Augusto Mardi 2º: Reinaldo Pires
<b>Ratones</b>	Vargem Pequena, Canto do Moreira e Ratones.	Flavio de Mori	1º Adalto Francisco 2º Gilberto Ribas
<b>Ingleses do Rio Vermelho</b>	Santinho, Capivari e	Paulo Henrique Spinelli	1º: Cristina Cardoso Nunes

	Ingleses.		2° Joice Ferreira da Rosa
<b>Cachoeira do Bom Jesus</b>	Cachoeira do Bom Jesus, Ponta das Canas, Lagoinha, Praia Brava, Vargem do Bom Jesus, Vargem Grande.	Alfeu Parro dos Santos	1°: Silvio Rogério de Souza 2°: Luiz Alfredo Carpeggiani

Fonte: Elaboração da autora.

Cabe ressaltar que esta primeira composição de representações dos Distritos sofreu diversas alterações ao longo do processo de discussão do PDP, ocorrendo inclusive algumas novas Audiências Distritais.

A avaliação das Audiências Distritais pautada em reunião ordinária do NGM no dia 19 de dezembro de 2006 mostrou saldos positivos quanto à participação e à adesão dos moradores dos respectivos distritos. Com relação à condução das audiências cobraram-se mais uma vez, maiores esclarecimentos sobre a metodologia e os objetivos das reuniões, cuja preocupação também se referiu à possibilidade das comunidades considerarem as eleições e candidaturas como um “palanque político”, diante da enorme disputa pelo poder representativo.

A coordenação da reunião, expressa pela pessoa de Ildo Rosa, porém, justificou que esta seria uma “condição imposta pela comunidade” antes da audiência ser realizada expondo também sua indignação pela desconfiança das pessoas em relação ao papel do NGM, no PDP e nas comunidades. Embora a quantidade de materiais necessários para a execução das Audiências Distritais tenha sido enumerada, Janice Tirelli Ponte de Sousa, representante do Distrito do Campeche destacou a fragilidade dos trabalhos de divulgação, solicitados pelos representantes do NGM em reunião, prejudicando por um lado, a execução de um plano de mídia que objetivasse a massificação das informações sobre a importância de um novo PDP e por outro, o esclarecimento do processo às comunidades

que permitiria com que “as pessoas se sentissem parte de um processo que normalmente são excluídas” (IPUF, 2006b)<sup>29</sup>.

Houve ainda a solicitação de uma sede específica nas comunidades para o PDP, bem como a maior participação dos vereadores, das secretarias e inclusive do prefeito nas audiências distritais.

Em reunião do dia 19 de dezembro de 2006<sup>30</sup>, registrou-se assim o início dos questionamentos feitos pela plenária, em relação à falta de transparência das contratações (de empresas e técnicos) para atuarem no processo, como foi o caso, por exemplo, da previsão de contratação da empresa Neovox Comunicação, para a realização da campanha Publicitária de marketing e publicação, segundo informe da coordenação da reunião.

Além destes questionamentos, abordaram-se ainda as preocupações acerca do planejamento do processo, da minuta do Regimento Interno do NGM, com regras e definições claras sobre a funcionalidade do núcleo, e sua interferência nos distritos, especificamente após a inclusão dos representantes distritais, haja vista a previsão ainda incerta do orçamento destinado ao PDP.

Após a definição dos respectivos representantes e sua avaliação, as pautas das reuniões seguintes do NGM se destinaram às formas e métodos que seriam utilizados para o levantamento das demandas comunitárias e a sistematização das propostas.

Após a etapa de realização das oficinas em cada distrito, a próxima fase consistiria na realização das seguintes oficinas: Oficina Municipal 1 – Prevista para acontecer após as oficinas distritais, com a proposta de reunir todos os resultados obtidos localmente para discussão e consolidação. As etapas previstas para esta oficina objetivaria promover um estudo de cenários e visão de futuro, tanto em nível de leitura técnica como em nível da leitura comunitária. Oficina Municipal 2 – Prevista para promover a

---

<sup>29</sup> IPUF. Câmara dos dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião extraordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 07 de dezembro de 2006.

<sup>30</sup> IPUF. Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, família e Desenvolvimento Social.. **Ata de reunião extraordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 19 de dezembro de 2006.

consolidação desses resultados no âmbito dos distritos e técnico dentro da prefeitura. Oficina municipal 3 – Promover a discussão e consolidação da definição de estratégias e diretrizes, também no âmbito técnico e comunitário (IPUF, 2006b)<sup>31</sup>.

Tais oficinas, cujos eixos temáticos foram estabelecidos com base no Estatuto das Cidades<sup>32</sup>, culminariam com a criação de um Projeto de Lei de Diretrizes Gerais do PDP, acompanhado do macrozoneamento. Até esta fase, previa-se que o mapa das áreas de preservação natural do município de Florianópolis, condicionantes para a elaboração microzoneamento, já estariam definidos.

Sem muito avanço no cumprimento do cronograma previsto, o ano de 2007 se iniciou com a apresentação do programa digital “geoprocessamento” que ofereceria, por meio de informações espaciais, a visualização e análise do espaço determinado. Ou seja, este programa permitiria pesquisar, através da visualização das áreas cadastradas, as ruas, fotos de casas, inscrição imobiliária, nome do contribuinte, logradouro e áreas construídas. Por meio da explicação prestada pelo representante da empresa responsável, Viageo, registrou-se que a partir da imagem aerográfica das regiões ocupadas, seria possível fazer uma análise temporal de como aconteceram as ocupações em determinadas áreas, podendo sinalizar ainda para problemas ambientais e urbanos decorrentes.

Os trabalhos elaborados por este projeto, porém, foram somente apresentados à plenária em 13 de setembro de 2007<sup>33</sup>, sendo que os mapas foram previstos para serem entregues em junho deste mesmo ano. Incluiu-se nesse debate também os assuntos referentes à modernização dos processos de gestão cadastral e territorial, base cartográfica e acesso ao acervo de informações cartográficas e cadastrais, suscitando

---

<sup>31</sup> IPUF. Teatro Álvaro de Carvalho. **Ata da primeira Reunião Pública do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 01 de agosto de 2006.

<sup>32</sup> Os eixos temáticos, estabelecidos com base no Estatuto das Cidades, são: políticas de desenvolvimento, dinâmica econômica, social, ambiente natural, dinâmicas de ocupação do território municipal, patrimônio histórico e cultural, infraestrutura social e urbana, gestão democrática da cidade, instrumentos de política urbana, estabelecendo como destaques a mobilidade urbana, sustentabilidade ambiental e segurança.

<sup>33</sup> IPUF. Câmara dos dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião extraordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 13 de setembro de 2007.

questionamentos acerca da divulgação e acesso do material aos núcleos e subnúcleos do PDP.

Os temas foram abordados e interagidos com a plenária com base na defesa de que o mapeamento temático deveria ser pensado de forma pedagógica, levando-se em consideração as legislações como também os pontos territoriais de conflitos das regiões a serem trabalhadas. Diante disso, foi possível perceber a presença do discurso em defesa da capacitação comunitária, programada e planejada, com vistas à aquisição de um plano de ação com a definição do cronograma de atividades, do orçamento, bem como das atividades voltadas a comunicação e mobilização social. O Regimento Interno do NGM voltou a ser incluído e cobrado pelos representantes na pauta da reunião ordinária do PDP do dia 15 de fevereiro de 2007<sup>34</sup>. Dessa vez um cronograma para levantamento das propostas foi formado, com a definição da plenária de que até o dia 28/02/2007, o NGM deveria encaminhar sugestões à Secretaria do IPUF, abordando os tópicos: Processo decisório e operacionalidade dos trabalhos e integração entre os setores.

Em 22/03/2007 finalmente foi proposta uma comissão de sistematização para pensar o seminário de planejamento interno e otimizar os trabalhos do PDP com relação à elaboração das propostas para o RI. Esta comissão, formada por representantes do ND Pântano do Sul, Fórum da Cidade, UFSC, FMSC, ND Canasvieiras, ND Ribeirão da Ilha, IAB, ND Ratoles, Conseg e ND Cachoeira do Bom Jesus, se reuniria com o IPUF no dia 28/03 para estudar as propostas.

Em 17 de maio de 2007<sup>35</sup>, uma nova proposta metodológica foi apresentada pela prefeitura, cuja sequência seria: iniciar com a apresentação do Plano de Mídia e entrega da cartilha pedagógica e dos materiais aos representantes do NGM antes das oficinas de divulgação do Plano; Sequencialmente, promover a realização das Oficinas Distritais seguida de Audiência Pública, visando a Flexibilização da metodologia, bem como a presença de técnicos da PMF nas reuniões distritais.

---

<sup>34</sup> IPUF. Câmara dos dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião extraordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 15 de fevereiro de 2007.

<sup>35</sup> IPUF. Câmara dos dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 17 de maio de 2007.

Sobre a realização das oficinas distritais o representante do IPUF informou ainda que uma empresa contratada pela prefeitura se responsabilizaria pela condução das leituras comunitárias, por meio da elaboração, sistematização e detalhamento da metodologia do plano para posterior apresentação e apreciação do NGM.

Referente a isto, uma comissão formada por representantes do ND Campeche, ND Ratoles, UFSC, Movimentos Ambientalistas e Sinduscon se constituiu na reunião de 02 de agosto de 2007 com o intuito de elaborar e discutir o conteúdo mínimo para o Termo de Referência (TR) da cartilha pedagógica do PDP para os distritos, bem como sobre a aquisição de cinco secretárias contratadas pela prefeitura para atender os núcleos distritais, visando a transparência do processo.

A falta de recursos para realização dos trabalhos nos distritos, porém ainda se mantinha, dificultando a continuidade do trabalho nas comunidades, como é o caso do ND Lagoa da Conceição, quando o representante do Fórum da Cidade, Carlos Magno alegou em reunião do dia 10 de outubro que a “impressão que se tem na Lagoa é que o processo não está progredindo em virtude na ausência de condições de trabalho”<sup>36</sup>.

Verifica-se que até outubro de 2007, diversas propostas de cronograma para a metodologia foram apresentadas, mas diante da pouca estrutura, não foi possível cumpri-lo no tempo adequado para sua consecução, ocasionando consequentemente o atraso do processo. Tal fato gerou o descontentamento dos representantes que conforme registro de ata, a coordenação do PDP composta exclusivamente pelo IPUF não teria passado segurança à sociedade civil no cumprimento dos encaminhamentos acordados em plenária, prova disso seria a condição do processo em 2007, atrasado em aproximadamente seis meses (IPUF, 2007). Tendo em vista a finalização dos prazos e os diversos impasses, outra proposta metodológica foi apresentada à Plenária do NGM na reunião do dia 10 de outubro de 2007, sugerindo a continuação dos trabalhos de leitura comunitária nos distritos concomitante ao processo de leitura técnica do IPUF, para que num

---

<sup>36</sup> IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 10 de outubro de 2007.

IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 08 de novembro de 2007.

segundo momento, a agenda de um seminário fosse montada com os seguintes temas: Meio Ambiente, Mobilidade Urbana e Regularização Fundiária. A coordenação do IPUF propôs ainda que a oficina e a Audiência Pública fossem realizadas nos distritos onde os trabalhos já estivessem consolidados, fornecendo maior auxílio técnico nos distritos onde os trabalhos não teriam iniciado.

Nesta conjuntura do processo, os representantes do NGM solicitaram a revisão do cronograma baseado em critérios para otimizar o tempo, tendo em vista as dificuldades de realização dos trabalhos sem a definição de dados técnicos, fundamentais para a análise, conforme relato descrito em ata da representante do distrito do Campeche, Janice Tirelli:

(..) está ocorrendo uma dissintonia, a forma de trabalho está equivocada. O trabalho da metodologia deveria ser colhido nos distritos com a leitura da realidade, não com essa diferença entre leitura comunitária e leitura técnica. Como trabalhar o geoprocessamento se não está pronto?. A força Tarefa não existe. Falta informações nos órgãos públicos, ressaltando ainda que os núcleos necessitam de informações e que não está mais disposta a rediscutir a metodologia do Plano (IPUF, 2007)<sup>37</sup>.

As preocupações com a morosidade do projeto, da falta de recursos e da falta de transparência do poder público neste processo se intensificou neste período, quando os representantes começam a perceber e a questionar o papel das representações e os riscos de desmobilização da população frente a estes fatos. Registrou-se neste período a preocupação dos representantes com a extensão do calendário apresentado para o ano seguinte, haja vista as eleições municipais, pois, conforme depoimento registrado da representante do distrito do Continente, Beatriz Cardoso: “As energias dos representantes distritais estão se esgotando, pois é difícil

---

<sup>37</sup> IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 10 de outubro de 2007.

IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 08 de novembro de 2007.

manter a população mobilizada por mais um ano de trabalho” (IPUF, 2007)<sup>38</sup>.

Em meio a denúncias de um esquema de fraude e criação de novas leis e licenças ambientais que legalizava a construção de empreendimentos imobiliários em áreas de preservação permanente (“Operação Moeda Verde”)<sup>39</sup> uma fundação Argentina (Centro de Estudos e Projetos do Ambiente - CEPA) foi contratada pelo IPUF no ano de 2008, com vistas a orientar os procedimentos técnicos do Plano e elaborar uma proposta para compor o Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal. O fato culminou com a primeira extinção do Núcleo Gestor Municipal (NGM) e com a ruptura da possibilidade de participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor para Florianópolis.

Frente a essa atitude, representantes de alguns segmentos do NGM, se rebelaram contra a inserção da empresa, acirrando assim o embate político com o poder público. O descontentamento frente às novas propostas apresentadas pela prefeitura se justificou pela ausência de parte dos estudos realizados com os distritos e a incompatibilidade com os encaminhamentos, debates e aprovações construídas através da leitura comunitária ao longo dos dois anos de 2006 e 2007.

---

<sup>38</sup> IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 08 de novembro de 2007.

<sup>39</sup> Em outubro de 2007, 22 pessoas, dentre as quais três ex-secretários da Prefeitura de Florianópolis, ex-diretores e funcionários de órgãos ambientais e de turismo de Santa Catarina e da Prefeitura de Florianópolis, dois vereadores cassados e uma dezena de empresários – incluindo Fernando Marcondes de Mattos, dono do resort de luxo Costão do Santinho e suspeito de ter sido favorecido por uma lei sancionada pelo prefeito Dário Berger (PSDB), foram indiciados pela Polícia Federal por esquema de fraude e criação de novas leis e licenças ambientais para legalizar a construção de empreendimentos imobiliários em áreas de preservação permanente. O prefeito Dário Berger não foi indiciado na época, mas respondeu a uma comissão processante na Câmara Municipal (TORTATO apud SANTOS, 2013).

#### **4.1.2 Capacitação Comunitária: processos pedagógicos de divulgação do PDP**

Esta etapa constituiu uma das ações previstas pelo Núcleo Gestor, que visava estimular o esclarecimento e o debate com a população sobre o que é o Plano Diretor Municipal e a importância deste como instrumento para intermediar os problemas recorrentes na organização socioespacial da cidade, estimulando assim a participação dos cidadãos desde o início de sua construção a partir do estudo da realidade conjunta.

O primeiro seminário pensado pelo NGM para promover a capacitação comunitária foi previsto para o dia 15 de março de 2007, cuja temática se faria em torno do Planejamento das ações através da discussão sobre as análises gerais das propostas das comunidades levantadas sobre os problemas locais de Florianópolis, bem como sobre o regimento do NGM, que deveria ser aprovado por lei e estar de acordo com o planejamento das ações. Após a sistematização dos temas abordados nos dias do seminário, os representantes poderiam levá-las às comunidades para discutir o aperfeiçoamento do processo.

Na reunião do dia 08 de março de 2007, cuja pauta se referiu a conclusões sobre este primeiro seminário, o encarte alusivo sobre o PDP programado pelo IPUF foi explanado, solicitando-se aos representantes distritais e aos nove segmentos do NGM que transcrevessem em 300 caracteres a visão, preocupação e anseios em relação ao PDP, que deveriam ser encaminhados ao IPUF. Além deste formou-se uma comissão para promover o planejamento de três grupos: capacitação, mobilização e leitura da cidade junto aos distritos a partir da avaliação do cronograma do seminário.

Tendo em vista a extrema necessidade de obtenção de equipamentos minimamente estruturados em cada sede regional, uma carta assinada por dez titulares representantes distritais foi lida em reunião do NGM no dia 25 de janeiro de 2007, solicitando com urgência alguns equipamentos, tais como: suporte operacional, adaptação de um centro de referência distrital, móveis (cadeiras e mesas); mapas temáticos; computador com acesso à internet e uma impressora; suporte logístico (uma secretária); suporte de assessoria e comunicação; elaboração de uma cartilha com linguagem popular; uma página virtual com as informações do PDP na cidade com o

endereço específico para as informações de cada distrito e; participação e acompanhamento dos técnicos as reuniões distritais.

Contrariamente, a mesa esclareceu em reunião registrada em 22 de março de 2007, que ao contrario do manifesto da plenária, vários técnicos do município (representando a maior parte da máquina pública) participaria ativamente no levantamento de dados e elaboração de produtos do NGM.

Com relação aos materiais fornecidos a coordenação do NGM relatou sobre a atitude de alguns representantes que estariam utilizando os celulares e as contas telefônicas fornecidas pela prefeitura sem justificativa formal em reunião de 17/07/2008. Indagou-se sobre a posição do NGM de se referendar sobre o mau uso dos recursos públicos frente ao Ministério Público e o Tribunal de Contas. Como justificativa, o representante do Pântano do Sul, Gert Schinke, argumentou que os celulares foram solicitados pelos representantes distritais para ajuda-los na tarefa de mobilização, uma vez que não havia condições de arcar particularmente com os elevados custos das contas telefônicas. O Pântano do Sul deliberou uma moção de apoio aos representantes distritais que utilizaram os telefones corporativos cedidos pelo IPUF para serem usados na mobilização em torno do PDP e em repúdio à matéria difamatória publicada no Jornal Ilha Capital sobre a questão.

O tema, porém se repetiu em reunião de 03 de abril de 2007, quando a representante do Distrito Sede-Continente, Beatriz Cardoso, expôs sobre as dificuldades encontradas em realizar o “chamamento da população e a logística que está sendo realizada nos trabalhos”. Diante disso, a representante do ND do Campeche, Janice Tirelli, complementou o argumento defendendo a importância de se oferecer o maior número de informações e análises necessárias para que a comunidade decidisse a respeito do planejamento para sua região e para a cidade. Segundo o registro documental a representante destaca ainda que:

(...) as reuniões estão sendo realizadas entre as associações e entidades, mas não com a população. Além disso, a ausência de condução das reuniões pelo NG dificulta os trabalhos nesta região (IPUF, 2007)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 03 de abril de 2007.

Ainda conforme relatos dos representantes, a representante do ND de Ingleses, Cristina Cardoso Nunes, relatou que na sua localidade as associações se dividiram por temas, prevendo assim a realização de encontros quinzenais com a comunidade, mas também enfrentaram problemas semelhantes, como a falta de metodologia para discussão e materiais (como cartilhas, mapas), bem como a ausência de estrutura e conhecimento dos moradores para compreenderem as leis e diretrizes previstas no EC.

Em reunião ordinária de 03 de maio de 2007, a Superintendência Administrativa do IPUF, apresentou o orçamento do PDP (fluxo de gasto do IPUF), previsto pelo governo, até o dia 31/12/07, bem como os gastos do ano anterior. Até o dia 23/01/08 a proposta orçamentária deveria estar concluída. Para tanto as diversas demandas elencadas pelo NGM deveriam ser incorporadas em um projeto de apresentado para avaliação, podendo ser o montante adicionado até 25% no orçamento.

A falta de efetividade da administração municipal em empreender os esforços necessários para viabilizar o material e tecnicamente as condições para concretizar um processo objetivo e eficaz de elaboração do PDP, demonstrou os reflexos dos entraves burocráticos e interesses políticos por trás do processo, estendendo-se nos anos seguintes.

No ano de 2007 os representantes do NGM centraram seus esforços nos eventos Floripa Real e III Conferência das Cidades, como forma de promover a capacitação da população e o esclarecimento pedagógico do processo.

Em reunião do NGM do dia 17 de maio, a proposta do seminário denominado Floripa Real, previsto para acontecer entre os dias 25 e 27 de julho, foi apresentada à plenária. Este seminário objetivava, conforme registrado em ata do dia 12 de julho de 2007, construir de forma participativa e autônoma, um pré-diagnóstico da situação atual de Florianópolis sob a ótica dos Movimentos Sociais, com uma abordagem integrada da cidade na construção da leitura comunitária pelas reuniões distritais, bem como fornecer subsídios para a participação da população na construção do PDP. Neste evento, representantes do Maciço do Morro da Cruz, da UFECO e do Fórum da Cidade tiveram destaque ao abordarem sobre sua trajetória de lutas sociais, ambientais e políticas na tentativa de democratização da cidade.

N registro documental da reunião de 17 de maio consta a solicitação de recursos da prefeitura e do NGM para realização de tal seminário, informando que os movimentos deveriam procurar outras formas de patrocínio, o qual foi aprovado com diversas discordâncias entre os segmentos empresariais e movimentos sociais, justamente pelo fato de que o conteúdo idealizado induziria a uma visão tendenciosa à separação de classes. A discussão foi encerrada quando o representante dos movimentos culturais, Cesar Floriano, defendeu que as idealizações seriam criadas e que os segmentos deveriam aprender juntos.

Embora a avaliação deste seminário tenha entrado como ponto de pauta de outras reuniões, não foi possível localizar o registro, por motivo inclusive do cancelamento da pauta devido ao pouco tempo para discussão ao final das reuniões.

Já no segundo semestre de 2007, a reunião do dia 02 de agosto se iniciou com as discussões acerca da participação e preparação dos representantes do NGM na III Conferência das Cidades prevista para acontecer em setembro de 2007, com a temática “Avançando na Gestão democrática”. A coordenação da reunião orientou que uma comissão poderia ser formada para desenvolver e definir os temas abordados, cuja representação seria composta por segmentos e não por distritos, não impedindo, porém, a participação de outros segmentos que não fossem representados no NGM. Cada segmento teria direito a, no mínimo, um representante, sendo eleitos assim: Fórum Social do Saco Grande, UFECO, FMMC, SINTRAJUSC e o Movimento Ambientalista.

No encontro de 13 de setembro de 2007, destinado à avaliação da Conferência, dentre outros temas, relatou-se que o público não foi o esperado, principalmente no que se refere aos membros do NGM. O desafio dos novos delegados eleitos na Conferência para representarem o município na 3ª Conferência Estadual seria de estes comparecerem nas reuniões e com propostas para apresentarem tanto no âmbito Estadual quanto no Federal.

#### **4.1.3 Orçamento e Gestão do PDP**

O Orçamento do PDP entrou em pauta pela primeira vez em fevereiro de 2008, quando o IPUF apresentou uma planilha referente às despesas de 2006 a 2008 com cópia distribuída aos representantes do NGM.

Embora os valores fossem passíveis de alteração e complementação em momento posterior, diversos questionamentos foram gerados, principalmente em relação ao montante previsto ao valor equivalente de R\$ 1.050.000,00 (um milhão e cinquenta mil reais), considerado insuficiente para a elaboração dos trabalhos.

Haja vista que a prévia votação da previsão orçamentária do PDP na reunião na CMF, os representantes solicitaram que o IPUF identificasse, desse montante, o recurso que seria destinado ao PDP para que o NGM definisse seu destino. Para tanto o NGM deveria ter uma expectativa real do trabalho, com uma lista das atividades, produtos e ações necessários para inclusive a definição de um Plano de Mídia de divulgação, para então, projetar o dinheiro que deveria ser orçado, e se fosse preciso, complementar o orçamento.

No entanto, conforme observado pelo representante distrital do Estreito, Edio Fernandes, o orçamento previsto não mencionou os valores referentes à promoção da participação popular e do Plano de Mídia para buscar elementos junto à sociedade continental. Para o representante do Conselho de Segurança (Conseg), Fernando Ponte Souza, “o PDP está sendo discutido numa sala íntima, apertada, ressaltando que o foco está no fortalecimento do Executivo e não das comunidades” (IPUF,2008)<sup>41</sup>.

Em 21 de fevereiro de 2008, outros dados foram apresentados em relação ao Orçamento PDP 2008: as despesas fixas já comprometidas do município oriundas de recursos próprios chegariam a R\$ 484.899.364,00 (quatrocentos e oitenta e quatro milhões, oitocentos e noventa e nove mil e trezentos e sessenta e quatro reais), atingindo o percentual de 90% das receitas próprias a serem arrecadadas no exercício de 2008.

A coordenação do NGM explicou ainda que o consórcio VIAGEO/Iguatemi seria o mais alto dos itens. Em contrapartida, um dos representantes presentes na reunião do dia 21 de fevereiro de 2008, considerou que o termo geoprocessamento foi mal inserido no orçamento, pois poderia ter sido mais bem detalhado e explicado, pois o projeto de lei que tramita na casa legislativa, também se referiu a aquisição de equipamentos para a execução desta parte do trabalho. Expôs que o consórcio responsável pelos trabalhos de geoprocessamento investiu cerca

---

<sup>41</sup> IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 02 de fevereiro de 2007.

de R\$ 2.500.00.00 (dois milhões e quinhentos mil reais) no projeto através de recursos próprios.

Verifica-se assim a insuficiência de recursos para o adequado atendimento institucional e técnico aos distritos e setores, necessitando-se alocar verbas específicas para o desenvolvimento das etapas em curso do PDP (Avaliação do Atual Processo do PDP e encaminhamentos ao NGMPDP. PDF 2008. P. 32). Constatou-se também a dificuldade de se abordar este tema com transparência, uma vez que ocasionaram inúmeras dúvidas e questionamentos nas reuniões quanto ao repasse dos recursos destinados ao processo de elaboração do PDP e materiais necessários. Tanto é, que o espaço reservado para o debate sobre este assunto orçamentário foi somente registrado nas atas referentes ao ano de 2008, sendo apenas registradas as cobranças dos participantes nos anos seguintes.

#### **4.1.4 Melhorar sempre, retroceder jamais: O defeso contra novas construções.**

Em meio ao processo de discussão e elaboração da proposta de Lei do PDP, entre poder público, em parceria com o NGM e os distritos da cidade, diversos projetos seguiam em andamento e tramitação paralelamente, fato que culminou com o registro de alguns questionamentos por parte dos representantes em reunião realizada no dia 06 de março de 2008, que propuseram a instituição do projeto defeso que permitiria o bloqueio de novas construções na cidade por tempo determinado a fim de se permitir o estudo acerca do crescimento imobiliário durante o processo de elaboração do PDP de Florianópolis.

Tais questionamentos ocuparam grande parte do tempo das reuniões seguintes, sendo alvo de diversos debates e de documentos jurídicos que se referiram justamente à legitimação do NGM, uma vez que, projetos e novas contratações do IPUF estariam em pauta na CMF para aprovação, como é o caso do metrô de superfície, a inserção do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para a elaboração de planos e programas para a normatização das oficinas do PDP, bem como a regulamentação das marinas através de projetos da prefeitura, conforme leitura do artigo

publicado na revista eletrônica “A Notícia Capital”, realizada na reunião de 22 de fevereiro de 2007<sup>42</sup>.

Como enfrentamento à questão, foi possível averiguar nos registros o enfoque transmitido pelos representantes com relação à tomada de decisão estratégica, devendo esta ser antecipadamente consultada como NGM, e executada pelo IPUF em momento posterior, e não o contrário. Ou seja, as funções operacionais (administrativa e logística) do PDP que estariam centralizadas no IPUF deveriam ser subordinadas e supervisionadas pelo NGM em forma de co-gestão com o poder público, para efeito de melhoria na objetividade dos trabalhos e o controle social do processo.

Em 2007, por exemplo, foi solicitado em caráter de urgência que o planejamento estratégico do PDP fosse revisado, incluindo cronograma de atividades, orçamento e ações a serem priorizadas. Diante desse cenário, registrou-se em ata do dia 08 de novembro de 2007<sup>43</sup>, a solicitação de Alexandre Lemos, representante do movimento ambientalista:

(...) que haja o fim das instâncias paralelas nas deliberações do PDP, pois isto caracteriza um desrespeito à plenária do PDP e impede ao NG a compreensão do processo como um todo, bem como a efetivação da democracia no processo, pois acolhe acordos reservados e impõe à plenária do NG a falta de compreensão sobre as reais situações inerentes ao PDP. Os assuntos estratégicos devem ser dirigidos exclusivamente ao NG<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> IPUF. Câmara dos dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 22 de fevereiro de 2007.

<sup>43</sup> IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 08 de novembro de 2007.

<sup>44</sup> IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 11 de novembro de 2007.

Em reunião do dia 31 de maio de 2007<sup>45</sup>, cuja pauta se destinou à posição sobre licenciamento de obras, a plenária fez vários questionamentos à mesa, solicitando principalmente estudos concretos para maior avaliação do conteúdo e adequação de cada situação. Tais questionamentos, porém não foram detalhadamente relatados em ata, fato que explicita o tratamento institucionalizado dado aos registros dos temas mais polêmicos abordados nas reuniões.

Além destes a plenária levantou a preocupação quanto aos problemas graves na cidade como a venda de áreas de ocupação popular para grandes empreendimentos e o crescimento urbano excessivo que prejudicam simultaneamente as áreas que deveriam ser preservadas. Houve cobranças em relação à fiscalização e a intervenção do poder público a fim de conter esses processos, sugerindo que uma lei complementar fosse aprovada pela CMF em caráter de urgência, com o pedido de congelamento e alteração de zoneamento em obras de grande porte. Entendia-se que o importante seria fortalecer a gestão junto aos órgãos responsáveis por assegurar a segurança jurídica e a definição de regras básicas para fiscalização<sup>46</sup>. Conforme lembrado pelo representante distrital do Pântano do Sul, Gert, o congelamento das construções na cidade enquanto o processo do PDP estivesse em trâmite já teria sido solicitado na audiência Pública realizada no TAC pelos representantes presentes.

Quanto à limitação do processo de expansão de novas construções e da legitimidade do NGM em intervir nestas questões, considerou-se que o NGM e os NDs estariam constituídos legalmente pelo EC, e já teriam competências sobre as políticas urbanas para além do futuro do PDP, sugerindo assim que os impactos destes projetos construtores nas localidades deveriam ser repassados para as comunidades, por meio de relatórios emitidos pela SUSP. Baseado no art. 2º que trata sobre a Gestão Democrática – Desenvolvimento Urbano no EC – formou-se na reunião do dia 14 de junho de 2007, um núcleo de trabalho que visaria atuar conjuntamente com o poder público no Monitoramento desses projetos.

---

<sup>45</sup> IPUF. Câmara dos dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 31 de maio de 2007.

<sup>46</sup> IPUF. Câmara dos dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 14 de junho de 2007.

Em 2008, com a retomada do assunto dos projetos de deflagração de construções civis na cidade, reforçou-se a compreensão de que a desfiguração do PDP se deve à falta de fiscalização e às inúmeras obras irregulares que assolam a cidade. De acordo com a opinião do representante da Câmara dos Dirigentes Legistas (CDL) Kissão Thais, um setor específico da sociedade não poderia parar suas atividades por causa das irregularidades ocorrentes e da incapacidade de fiscalização das obras da prefeitura, defendendo assim que a deliberação de encaminhamentos sobre este ponto não seria competência dos membros NGM. Em votação sobre a legitimação do NGM, decidiu-se realizar a discussão sobre o defeso da bacia do Itacorubi<sup>47</sup> com base no Art. 2º do RI Inciso I e II, que objetivava: “Acompanhar e avaliar as distintas fases de revisão do PDP de Florianópolis; Facilitar e defender de forma a garantir a efetiva participação da sociedade civil no processo de revisão do PDP referido, à luz do EC”<sup>48</sup>.

A pretensão de se realizar o estudo sobre a viabilidade do espaço, das condições de abastecimento de água e energia elétrica, saneamento básico e preservação do meio ambiente, exigindo para eles estudo prévio de impacto ambiental e de vizinhança antes de qualquer intervenção de empreendimentos urbanísticos, se estendeu para os demais bairros da cidade no período em que o novo PDP fosse discutido e elaborado, denominando-se assim o “defeso amplo”. Para os casos excepcionais de obras urgentes e de interesse público, seriam submetidos à CMF e de um Conselho Municipal.

Em opinião contrária a de Lino Peres, representante do Fórum da Cidade, alguns representantes como Kissão Thais (CDL) e Helio Barros (Sinduscon), defenderam que a paralisação dos projetos da cidade não resolveria o problema, mas sim a fiscalização, uma vez que a cidade segue em processo de crescimento. Para eles, sem a expansão econômica, o progresso não seria possível de modo que a situação irregular continuaria mesmo havendo a proibição das construções. (IPUF, 2008)<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> A proposta do projeto do Defeso visava conter o crescimento desordenado dos 11 (onze) bairros da região do Itacorubi, durante os dois anos seguintes, através da implementação de instrumentos urbanísticos, que permitiriam a visualização das condições necessárias para a aprovação de novos empreendimentos.

<sup>48</sup> IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 06 de março de 2008.

<sup>49</sup> Idem.

Em reunião registrada em 07 de fevereiro de 2008<sup>50</sup>, o debate relacionado à lei de controle e uso do solo demonstrou a divergência de opiniões entre os representantes do NGM, especificamente quando a opinião de Hélio Barros, representante do Sinduscon e assíduo das assembleias, a descreveu como demagógica e falaciosa, pois para ele a cidade não poderia parar e que seria um egoísmo defender o congelamento de alguns setores, como por exemplo, do comércio e da indústria, uma vez que o problema estaria centrado na expansão das obras irregulares, e no crescimento da favelização da cidade, no qual o executivo deveria ser cobrado, através do fortalecimento do IPUF e do NGM. O exemplo da área onde está localizado o Sapiens Park é defendido por este representante sob o argumento de que este empreendimento impediu que se expandisse uma favela na localidade em questão, levantando assim a dúvida de “como não aceitar em seu distrito empreendimentos que dariam suporte à comunidade?”<sup>51</sup>.

Como contraponto a esta visão, outros representantes defenderam a criação do defeso amplo aliado ao Estudo do Impacto de Vizinhança (EIV), haja vista a necessidade de regulamentação e o impedimento de qualquer alteração de zoneamento do PDP em caráter de urgência. Levou-se em consideração, porém a necessidade da obtenção do consenso e do processo deliberativo das representações construídas nas suas respectivas bases, garantindo assim a legitimidade do processo.

Diante das divergências, os registros confirmaram que oito entidades se retiraram da reunião por discordarem da votação sobre o projeto de defeso da bacia do Itacorubi e da cidade, sob o argumento de que o IPUF seria o órgão de planejamento da cidade, cabendo ao NGM cobrar do executivo as ações para habitação, saneamento e sistema viário. A votação, no entanto, foi realizada com 16 instituições a favor do defeso amplo e três abstenções, as quais se basearam na justificativa de que seria necessário regular o processo de construções através da implementação de instrumentos urbanísticos, do tipo “estudos de impacto de vizinhança” que

---

<sup>50</sup> IPUF. Mercado Público. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 07 de fevereiro de 2008.

<sup>51</sup> IPUF. Mercado Público. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 06 de março de 2008.

comprovasse as condições de infraestrutura necessárias para atender a demanda gerada pelos novos empreendimentos.

Vale destacar que, embora conste em ata que o equivalente a 16 entidades representativas votaram a favor do defeso amplo, registrou-se, porém, somente a posição favorável dos representantes da FEEC - Tereza Cristina - Fórum da Cidade - Modesto Azevedo - UFECO - Pedro Simas - e IAB - Jorge Rebollo. Tampouco foram registradas quais entidades se retiraram da reunião naquele momento baseadas na opinião contrária à discussão do defeso.

Dando continuidade à temática do defeso, em reunião de 17 de abril de 2008<sup>52</sup>, as propostas de critérios para a moratória do defeso são apresentadas, sendo votada e aprovada a proposta que estipularia a construção de qualquer construção multifamiliar e para fins comerciais com mais de 10 unidades nos distritos da cidade, bem como a utilização dos limites para Polo geradores de tráfego.

Os relatos das atas acerca do defeso amplo se encerraram nesta reunião de 17 de abril de 2008, porém, alguns membros do NGM firmaram um documento enviado ao IPUF em 25 de setembro de 2008, constando algumas irregularidades contidas no processo. Dentre elas estaria a de que, embora o NGM tivesse deliberado em reunião do dia 27/03/2008, o apoio ao defeso amplo nas licenças de construção, bem como sobre o imediato encaminhamento de um documento à CMF, que contivesse um rol de critérios discutidos em reunião do NGM, este documento foi enviado meses depois, com uma proposta diferente daquela definida em reunião com os representantes presentes, restringindo-o somente a bacia do Itacorubi, e não à cidade em sua totalidade.

Constatou-se neste ponto, que à medida que o IPUF, enquanto órgão da administração municipal, que centraliza a execução do PDP, tomando decisões unilaterais e atropelando o NGM, induziu ao entendimento de que o NGM é um coletivo meramente figurativo subordinado aos interesses políticos da administração municipal, conforme relatado em algumas reuniões.

---

<sup>52</sup> IPUF. Mercado Público. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 17 de abril de 2008.

#### 4.1.5 Conflitos Internos e impasses políticos

Ao longo dos anos de 2007 e 2008 foi possível registrar os conflitos existentes entre as representações na condução das audiências locais, que se refletiam nas reuniões do NGM. Destacaram-se nesse item os distritos Pântano do Sul e Sede – Ilha, que dentre os inúmeros empasses e dificuldades locais para prosseguir com o processo do PDP, apresentaram dificuldades quanto a sua dinâmica e condução das reuniões.

Inicialmente abordou-se sobre execução de filmagens e gravações efetuadas durante as reuniões, no qual o primeiro suplente do ND Sede – Ilha, João Batista da Penha, se identificou como responsável pela gravação, com a justificativa de que, diante das divergências em relação à titularidade do sub-núcleo da Bacia do Saco Grande (Distrito Sede Ilha) e da ocorrência de conflitos no NGM, tomou-se a iniciativa de gravar os debates ocorridos nas reuniões do NGM para que a população pudesse dirimir quaisquer dúvidas futuramente, assegurando assim a veracidade dos fatos e das informações prestadas<sup>53</sup>.

Em reunião do NGM do dia 15 de fevereiro de 2007<sup>54</sup>, o representante eleito como 1º suplente do Distrito Sede Ilha, João Batista da Penha, considerou a audiência de 13 de dezembro de 2006 ocorrida em sua localidade como um “caos”, contestando a votação da mesa, com base na lista de presença das pessoas que votaram. Para ele, o que ocorreu nas eleições no ND Sede Ilha poderia ser denominado como um “cartel eleitoral”, ludibriado por uma “eleição fraudulenta”. Por este motivo, solicitou a formação de uma comissão que avaliasse o DVD de gravação da audiência, promovendo, se possível, a realização de uma nova audiência

---

<sup>53</sup> IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 28 de junho de 2007.

<sup>54</sup> IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 15 de fevereiro de 2007.

nesta localidade (IPUF, 2007)<sup>55</sup>, sendo esta cobrança reafirmada em duas reuniões seguintes<sup>56</sup>.

Ao longo de um intenso debate registrado quanto à legitimidade de tais filmagens em reunião realizada no dia 28 de julho de 2007, foram apresentadas algumas propostas de encaminhamento para fins de solucionar a questão, vencendo a que sugeria a suspensão da referida reunião e a definição jurídica deste ato em reunião extraordinária. Assim sendo, na reunião seguinte<sup>57</sup>, definiu-se em votação que a filmagem ocorreria de forma oficial e corporativa, sendo filmada pelo público desde que houvesse a permissão da mesa coordenadora. Descontente com o processo de mediação do NGM, e com a posição da coordenação do IPUF quando defendeu que a assembleia popular realizada em 5/03/07 no distrito Sede foi afirmada e legitimada por 170 pessoas que elegeram o representante titular, o suplente do distrito sede informou em reunião do dia 12 de julho de 2007 que a corrupção mencionada em torno dos votos no Distrito Sede, seria tramitada no judiciário, afastando-se naquele momento do cargo de 1º suplente do NGM.

Comparado a este conflito, o debate em torno das divergências que ocorreram no ND Pântano do Sul se deflagrou por mais tempo, no qual o representante eleito, Gert Schinke, relatou em reunião realizada em 03 de abril de 2007, sobre as dificuldades enfrentadas com a oposição do distrito para realização dos trabalhos, ocasionado pelo “tumulto premeditado e orquestrado para acabar com a reunião”. Expôs a sua indignação pelo fato dos opositores rejeitarem a ata apresentada no referido distrito, fato que deveria apresentar alguma emenda quando houvesse discordância do conteúdo. Ele sugeriu que se realizasse uma reunião entre ele e seus

---

<sup>55</sup> IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 15 de fevereiro de 2007.

<sup>56</sup> IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 03 de abril de 2007.

IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 17 de maio de 2007.

<sup>57</sup> IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 12 de julho de 2007.

suplentes no IPUF, para discutirem de maneira civilizada, decente e democrática sobre o PDP do Pântano do Sul.

Em contrapartida, o membro opositor do ND do Pântano do Sul, Arante Monteiro, denunciou sobre três ou quatro pessoas, chamadas de “avulsos”, que foram escolhidas para a representação, mas que não faziam parte da comunidade. Tal fato indignou as comunidades do Pântano do Sul, do Matadeiro e da Lagoa do Peri, as quais assinaram um abaixo assinado reivindicando uma nova Audiência, no prazo de 30 dias, para eleger esses “avulsos” que representariam essas comunidades.

O suplente do Pântano do Sul, por sua vez, pediu que os membros do NGM avaliassem o comportamento do membro titular, pois a comunidade ficou com esperança de que a eleição dos “avulsos” fosse revertida através de solicitação feita no abaixo-assinado. Tal avaliação escrita por dois professores da UFSC, que criticava a forma como a Assembleia foi conduzida, considerava que o titular defendia suas próprias propostas de maneira a induzir os votos, conforme registrado em ata “As propostas que não agradam o titular não são encaminhadas para votação” (IPUF, 2007)<sup>58</sup>. Diante das dificuldades, solicitou-se a intervenção urgente de um mediador do NGM, sob o argumento de que o referido núcleo foi eleito clandestinamente, afirmando que o Plano se faz com a comunidade e não com pressões ou com apenas um tipo de posicionamento.

O representante titular, porém se posicionou contra a realização de uma segunda Audiência e entregou à coordenação da plenária um abaixo assinado com mais de 800 assinaturas favoráveis à manutenção da audiência do dia 12/12/2006, e fez a divulgação do Boletim nº1 do ND do Pântano do Sul, com o esclarecimento à população com relação ao processo.

A fim de resolver esta questão os membros do NGM formaram, na reunião de 19 de março de 2007<sup>59</sup>, uma comissão de mediação para analisar

---

<sup>58</sup> IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 03 de abril de 2007.

IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 17 de maio de 2007.

<sup>59</sup> IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 19 de março de 2007.

o caso, cuja composição foi formada pelos representantes do ND Ingleses; ND Campeche; CDL; UFECO e Procurador do Município.

Em 12 de julho de 2007<sup>60</sup>, porém, os membros da comissão consideraram a ação como uma tarefa difícil, pois após a leitura de conciliação, foram levantadas questões a favor e contra a realização de uma nova audiência no ND Pântano do Sul, cabendo à comissão apenas fornecer indicativos, mas não necessariamente julgá-lo. Nesse sentido, a comissão sugeriu que os trabalhos nesta localidade fossem suspensos até que as partes entrassem num acordo em conjunto com a comunidade.

A polêmica que ocorreu nesta localidade, porém, foi avaliada pela plenária como pouco produtiva, ocupando a pauta de diversas reuniões e o esforço dos membros da comissão, sob a afirmação de que “o conflito que surgiu no Pântano do Sul está atrapalhando o processo de trabalho do NGM, pois não haveria vencedores no resultado de divisão da comunidade”<sup>61</sup>.

A decisão final da comissão de mediação sobre o Pântano do Sul foi apresentada, enfim no dia 16 de agosto de 2007, cuja proposta se referiu à formação de dois subnúcleos distritais na comunidade, através de um novo processo de eleição e votação, com questões que seriam dirimidas nas audiências públicas, mantendo os representantes distritais em seus respectivos cargos, propondo novas eleições para o novo sub-núcleo.

Além deste, outras ilegalidades referentes aos processos eleitorais nos distritos foram discutidos, porém pouco detalhado, como é o caso do ND de São João do Rio Vermelho que também teve seu processo de eleição julgado.

Outra ocorrência também bastante pautada ao longo das reuniões de 2007, foi com relação a operação Moeda Verde, que envolveu diversos funcionários da prefeitura, interferindo diretamente na composição do NGM, quando o presidente, Ildo Rosa, esteve envolvido no processo de julgamento.

---

<sup>60</sup> IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 12 de junho de 2007.

<sup>61</sup> IPUF. Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 16 de agosto de 2007.

Conforme registro das atas, o processo de que envolveu o presidente passou a ser pautado a partir da reunião do dia 25 de outubro de 2007, quando o próprio indiciado compareceu à reunião com o intuito ouvir a opinião da plenária, sob a justificativa de que “quando se fala em ética se fala em credibilidade, que é o principal vetor do que se trabalha” (IPUF, 2007)<sup>62</sup>.

No primeiro momento a plenária se demonstrou surpresa, através de falas que constatavam a preocupação de prejudicar o processo do PDP com a possível saída do presidente, haja vista a avaliação positiva dos representantes em relação à atuação do coordenador. O participante, Dilvo Tirloni, expôs inclusive que recebeu a notícia com perplexidade, pois nos últimos dois anos o Presidente trabalhou com dedicação em prol do trabalho qualitativo nas comunidades, cujo respeito e consideração dos representantes pelo presidente foram registrados desde o início do processo em 2006:

O Ildo Rosa é a referência que temos na Prefeitura, pois talvez hoje, o senhor seja o único interlocutor com credibilidade. Ainda não sei se estou falando por todos, mas por mim, pois sou apenas parte do movimento social. Eu pediria ao senhor que tivesse paciência conosco, pois nós já estamos com essa paciência há quatro anos, desde 2001, batalhando, pedindo, fazendo encontros e capacitação etc. (IPUF, 2007)<sup>63</sup>.

Embora com o apoio de muitos segmentos ali presentes e a consideração deste momento delicado, constatou-se que não caberia ao NGM julgar ou definir a permanência do presidente na condução do processo, uma vez que esta é uma posição pertinente e exclusiva do governo e do próprio indiciado. “Em qualquer lugar ninguém é insubstituível, porém algumas pessoas são fundamentais, como é o caso do

---

<sup>62</sup> IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 25 de outubro de 2007.

<sup>63</sup> IPUF. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 21 de setembro de 2007.

Dr. Ildo Rosa que vem desenvolvendo um trabalho importante para a comunidade do processo participativo” (IPUF, 2007)<sup>64</sup>. Caberia, portanto, ao NGM garantir sua continuidade, independente de quem conduzisse o trabalho, pois o fundamental do PDP não é o produto, mas sim o processo pedagógico que foi trabalhado, no qual se levantou um acúmulo significativo de discussões.

#### **4.2 A retomada do PDP: Anos 2010, 2011 e 2012**

Com a interrupção dos trabalhos do NGM, em 2008, alguns representantes tomaram como iniciativa de retomada das reuniões através de uma autoconvocação dos movimentos sociais e bases distritais para a realização de encontros extraordinários. Através desta ação, constituiu-se enfim o NGM Autoconvocado do Plano Diretor de Florianópolis em março de 2009 (SANTOS, 2013).

Nesta conjuntura, o governo de Dário Berger seguia com o seu 2º mandato municipal, juntamente com a promessa de entregar o anteprojeto e concluir a aprovação do PDP na Câmara Municipal ainda no final deste governo. No entanto, a Audiência Pública que ocorreu no dia 18 de março de 2010, no auditório do Teatro Álvaro de Carvalho (TAC), cuja pauta previa a apresentação do Anteprojeto de Revisão do Plano Diretor, pelo então presidente do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), foi impedida de prosseguir em virtude da grande reação das lideranças comunitárias e de representantes de movimentos sociais e ambientalistas.

Com legítima pressão popular em virtude da ausência das propostas levantadas na leitura comunitária, desvirtuadas do anteprojeto de lei do “suposto” plano, a sociedade reivindicou nesta Audiência Pública realizada no TAC, a suspensão do anteprojeto apresentado para dar lugar a retomada do processo interrompido no ano de 2008, com legítima participação popular.

Frente à incompatibilidade das propostas apresentadas pela prefeitura com a leitura comunitária, tal audiência se denominou como a chamada

---

<sup>64</sup> IPUF. Mercado Público Municipal. **Ata de reunião ordinária do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 10 de outubro de 2007.

“Revolta do TAC”, a qual demonstrou que, embora refratária e reticente, a população continuava atenta. No entanto, a ata registrada em 18 de março de 2010 constou somente o encaminhamento solicitado pela plenária e com a lista de presença firmada com aproximadamente 340 assinaturas.

Com grande resistência e dificuldade, a prefeitura foi pressionada, e com base nos argumentos de que estaria sob a ameaça de improbidade administrativa por descumprir o Estatuto da Cidade, retoma com os trabalhos para a elaboração do anteprojeto de lei o então Secretário de Educação do Município, Prof. Rodolfo Pinto da Luz, em 2011.<sup>65</sup>

Assim, na primeira reunião, registrada em ata sobre os trabalhos referentes ao PDP de Florianópolis realizada em 11 de abril de 2011<sup>66</sup>, discutiu-se sobre a necessidade de se promover as adequações da proposta do anteprojeto à legislação Federal para áreas aeroportuárias; conferir os itens que a empresa não alterou, mas também não justificou por escrito; a urgência para o cumprimento dos prazos, prevista para um mês, para o término da revisão e modificações necessárias, que exigem o início dos trabalhos.

No ano de 2011 oito atas das reuniões do NGM puderam ser analisadas neste trabalho, no qual participaram 38 segmentos representativos, sendo os seguintes com maior assiduidade: Associação de amigos do Estreito, ND Pântano do Sul, Ratores e Santo Antônio, IAB, UFECO, UFSC e Secretaria de Educação. Em 2012, porém 43 entidades compareceram ao longo do ano para as 43 reuniões registradas, destacando-se pela assiduidade dos representantes do ND Campeche, Pântano do Sul, Barra da Lagoa e Santo Antônio, Ingleses, Canasvieiras e do Movimento Floripa Acessível.

Em maio de 2011<sup>67</sup>, registrou-se a contratação da empresa CEPA para prestar consultoria no andamento do projeto, cuja realização e avaliação dos trabalhos relativos à elaboração final do PDP seriam encaminhados ainda no ano de 2011 à CMF.

---

<sup>65</sup> A retomada dos trabalhos de elaboração do anteprojeto de Lei, foi legitimada pelos Decretos Municipais 8056 e 8057 de 2011.

<sup>66</sup> IPUF. Centro de Educação Continuada da Secretaria de Educação. **Ata de reunião dos trabalhos referentes ao PDP de Florianópolis.** In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 11 de abril de 2011.

<sup>67</sup> IPUF. Centro de Educação Continuada da Secretaria de Educação. **Ata de reunião dos trabalhos referentes ao PDP de Florianópolis.** In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 19 de maio de 2011.

A fim de prever a adequação do cronograma de trabalho do PDP, o Decreto Municipal nº 9052 de 31/05/2011<sup>68</sup> definiu-se o prazo de sessenta dias para a conclusão do trabalho prevendo: a Reconstituição do NGM, a Realização de Audiências Públicas e a Execução da Conferência da Cidade ou similar. Porém, com a retomada dos trabalhos, algumas questões importantes deveriam ser revistas, pois, os decretos pertinentes à legitimidade do NGM perderam a validade em 2008 e a falta de publicação do RI deixou o NGM sem qualquer valor jurídico.

Haveria, portanto, a necessidade de se fazer um novo decreto visando à nomeação dos representantes do NGM, e que contemplasse também pontos do RI, que somente poderia ser votado após a nomeação dos representantes do NGM. Para tanto seria necessário ainda uma proposta de plano para apresentar ao NGM, bem como de um relatório técnico consistente, a ser enviado ao prefeito para se defender o que está sendo proposto.

As reuniões do NGM enfim se iniciaram em 24 de agosto de 2011<sup>69</sup> contemplando a pauta sobre a Aprovação de Decreto Municipal nº 9377, emitido pelo Prefeito Municipal aos integrantes que compunham o NGM, bem como a reconstituição do Núcleo e o estabelecimento de um novo calendário para as atividades necessárias de participação representativa.

Sob a coordenação do Secretário Municipal da Educação, Rodolfo Pinto da Luz, informou-se aos presentes em reunião do NGM de 27 de outubro de 2011<sup>70</sup>, que a revisão da documentação entregue pela CEPA estaria em andamento pelo grupo técnico do IPUF, mas praticamente pronto para então apresentá-lo em reunião ordinária do NGM. A previsão de encaminhamento do projeto à Câmara de Vereadores estaria prevista para o início de 2012, para então promover as audiências públicas antes do período eleitoral, uma vez que entrega-lo no final de 2011 seria praticamente impossível. Diante do processo restabelecido do período eleitoral, haveria,

---

<sup>68</sup> O Decreto Municipal nº 9052 que Constitui Comissão especial para Coordenação, acompanhamento e encaminhamento do anteprojeto do PDP sustentável de Florianópolis, foi revogado pelo Decreto nº 9377 de 24 de outubro de 2011, que permitiu o adiamento do processo.

<sup>69</sup> IPUF Ministério Público Estadual de Santa Catarina. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 24 de agosto de 2011.

<sup>70</sup> IPUF Ministério Público Estadual de Santa Catarina. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 27 de outubro de 2011.

segundo registros, uma vontade expressa em dar continuidade à discussão do PDP e, de encaminhá-lo à CMF sem atropelos, até maio de 2012.

Nesta ocasião, os representantes demonstraram preocupação com a forma como seria retomada a mobilização das comunidades após a interrupção dos trabalhos, bem como com a formalização do NGM para a elaboração da metodologia das atividades. Conforme registro da reunião de 15 de dezembro de 2011<sup>71</sup>, não seria possível retornar as audiências públicas sem tudo o que já tinha sido discutido ao longo dos anos anteriores e que, portanto, as diretrizes já aprovadas poderiam ser aproveitadas. Por outro lado, destacou-se que, mesmo com o desgaste do que aconteceu nos anos anteriores, o grupo está reunido, disposto a dar continuidade às atividades do NGM.

Já em 2012, ano de eleições municipais, elegeu-se o candidato César Souza Jr., do Partido Social Democrático (PSD). Durante a campanha eleitoral, uma das propostas do referido candidato, caso se elegeesse, consistia em aprovar o Plano Diretor de Florianópolis ainda no primeiro ano de gestão, além de apoiar o desenvolvimento urbano ambiental sustentável e humanizado, conter o crescimento desordenado e a liberalização dos alvarás e licenças, ouvindo o NGM, a sociedade e especialistas. Com o resultado vitorioso nas eleições, uma nova jogada política atrelada a um discurso de “bem-estar” da cidade é constituído neste governo, conforme demonstrado nos registros das atas de reuniões.

Em janeiro de 2012, a prefeitura lançou o roteiro do processo de discussão e aprovação social da proposta do PDP de Florianópolis para o período, cujas premissas referiram-se a:

1. Reconstituição do NGM e garantia do funcionamento regular do mesmo através do decreto nº9413 de 10 de novembro de 2011 em funcionamento desde 24 de novembro de 2011 (Presidente do NGM);
2. Apresentação do roteiro das discussões, da sistemática de aprovação da proposta do anteprojeto de lei do novo PDP ao NGM em 02/02/2012 (presidente do NGM);

---

<sup>71</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 15 de dezembro de 2011.

3. Apresentação da proposta de zoneamento ambiental até 16/02/2012 (Comissão Especial);
4. Divulgação da proposta completa (texto, mapas e anexos) até 01/03/2012 (Comissão Especial);
5. Garantia das condições operacionais para as discussões regionais, apresentações temáticas e sistematização para a aprovação do anteprojeto de lei do novo PDP (locais, pessoal de apoio, recursos financeiros, registro dos eventos e divulgação (grupo de apoio da Secretaria Municipal de Educação)
6. Sistematização final do anteprojeto de lei aprovado socialmente até 30/05/2012 (comissão especial);
7. Disponibilização do rebatimento das diretrizes dos distritos e segmentos sociais no PDP até 16/02/2012 (comissão especial);
8. Fazer o encaminhamento à Câmara Municipal até 31/05/2012 (prefeito Municipal).

Destacou-se nesse novo cronograma a substituição das Audiências Distritais, pela realização de Audiências Regionais, cuja finalidade prevista seria de dar conhecimento amplo sobre o anteprojeto de lei, identificando os rumos, estratégias políticas, rebatimento das diretrizes e principais intervenções do plano para garantir o desenvolvimento da cidade e a função social da propriedade. Tais Audiências seriam então realizadas nas seguintes regiões e localidades:

1. Norte: Rationes, Santo Antônio, Saco Grande, Monte Verde, João Paulo, Cacupé, Sambaqui.
2. Leste: Lagoa da Conceição, Barra da Lagoa e Rio vermelho;
3. Sul: Campeche, Pântano do Sul, Ribeirão da Ilha, Armação, Carianos;
4. Distrito Sede Ilha: Bacia do Itacurubi, Pantanal, Costeira, Maciço do Morro da Cruz, Saco dos Limões;
5. Continente: Balneário, Coqueiros, Estreito, Capoeiras, Abraão, Jardim Atlântico, Coloninha (Comissão Especial, 19 de jan. de 2012. PDF 2012. P. 114).

Neste ano, a coordenação do NGM passou a ser administrada pelo Prof. Salomão Mattos Sobrinho que, com base nas propostas institucionais da prefeitura, isentou diversos aspectos sobre o PDP do debate. Em 24 de maio de 2012<sup>72</sup>, sugeriu-se a organização e realização de oficinas temáticas em cada distrito, e eventos municipais semelhantes ao Floripa Real para melhor informar a sociedade civil e contemplar as necessidades das entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais, considerando-se a complexidades do PDP proposto pela PMF, com 373 artigos e 22 anexos.

Em meio à resistência da plenária ao defender a realização de audiências distritais e deliberativas, e não regionais como solicitava a PMF, solicitou-se a publicação de textos claros para serem votados, com a necessidade de realização de oficinas prévias bem divulgadas e acompanhadas por material de apoio, com participações e explicações dos técnicos da prefeitura para executar o processo participativo de tais audiências, pois “somente após terem um entendimento mais profundo, os moradores em geral e segmentos sociais seriam capazes de elaborar as propostas a serem votadas nas audiências” (IPUF, 2012)<sup>73</sup>.

O ano de 2012 iniciou-se então com a retomada das audiências Distritais, previstas para que fossem concluídas em maio do ano corrente. Cabe destacar que as atas se referiram somente as reuniões que aconteceram no distrito da Lagoa da Conceição, São João do Rio Vermelho e Ribeirão da Ilha em 2012.

A proposta inicial do cronograma apresentou as seguintes etapas: iniciaria com a realização de uma audiência pública para apresentação geral do anteprojeto de lei do PDP, seguida de quatro apresentações temáticas. As audiências públicas distritais discutiriam os temas apresentados para que fossem deliberados e por último, em audiência pública final de caráter deliberativo.

A insegurança dos representantes quanto a gestão do processo de revisão do PDP foi registrada em ata de 16 de fevereiro de 2012, quando as

---

<sup>72</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 24 de maio de 2012.

<sup>73</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 24 de maio de 2012.

preocupações referentes ao tempo para a apreciação do plano e ao apoio prestado pela PMF na condução dos trabalhos, foram registrados no argumento da representante da UFECO: “estamos vivendo o mesmo que em 2008, onde teve processo eleitoral e o foi interrompido logo depois” (IPUF, 2012)<sup>74</sup>.

Para que se pudesse avançar nas Audiências Distritais seria preciso compatibilizar o período anterior às audiências Públicas Distritais. Para tanto seria necessária a aquisição dos mapas territoriais e do plano impresso para que a comunidade pudesse discuti-lo em tempo hábil no qual “o NGM até poderia se responsabilizar pela divulgação das audiências e do plano, mas sem ter conhecimento do anteprojeto de lei é impossível definir algo” (IPUF, 2012)<sup>75</sup>. Tais conflitos e questionamentos constaram em boletim emitido pelo distrito do Pântano do Sul, o qual demonstrou sua impressão do processo naquele momento:

Diante do ‘orquestrado jogo de empulhação’ procrastinadora, as forças empresariais e o jogo político perverso dos principais atores políticos envolvidos na cidade começam a atribuir os constantes atrasos do PDP ao Núcleo Gestor Municipal, consolidando a noção de ‘pressa’ para ultimar o processo, um dos argumentos falaciosos que embala o atual discurso de César Souza Jr, segundo ele urgência esta necessária para o bem da Cidade (SCHINKE, 2013, s/p)

Diante dos questionamentos, o calendário de atividades redefinido e aprovado em reunião de 23 de fevereiro de 2012<sup>76</sup>, no qual havia a previsão sobre a explicação do mapa ambiental pelo grupo técnico para o NGM, a apresentação do anteprojeto de lei do PDP para o NGM; seguido do início das apresentações temáticas, cujos temas foram divididos em quatro eixos: modelo de cidade e gestão; zoneamento ambiental e paisagem urbana,

---

<sup>74</sup> IPUF Fecomercio. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 16 de fevereiro de 2012.

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 23 de fevereiro de 2012.

mobilidade urbana, uso e ocupação do solo e instrumentos; as audiências públicas regionais foram então definidas para iniciarem no começo de maio de 2012; para enfim se realizar a Audiência Pública final posteriormente.

O mapa ambiental foi apresentado no dia 1 de março de 2012<sup>77</sup>, mas questionado pela plenária que notou a falta das áreas de conflitos urbanos que não apareceram no mapa, como por exemplo, a favela do Siri, bem como as áreas de vazios urbanos e os cursos d'água, cujo tema é o que mais gera insegurança jurídica em Florianópolis. Defenderam que a necessidade de qualificação das audiências, com projetos mais equilibrados e mapas mais detalhados (sobre saneamento, habitação), devendo incorporar as diretrizes emanadas das audiências distritais.

A apresentação do Anteprojeto de Lei do PDP de Florianópolis, por sua vez, foi realizada em reunião do NGM no dia 15 de março de 2012<sup>78</sup>, cuja proposta recebeu questionamentos quanto a pouca relação com os temas discutidos no NGM, nas quais as diretrizes aprovadas nas audiências Distritais não foram consideradas. O PDP deveria estar articulado entre os outros Planos que estariam em discussão na cidade (como o plano de habitação, saneamento, etc),.

Diante desses argumentos a equipe do IPUF se retirou da reunião, deixando-a a cargo da administração deste Instituto, por entender o argumento como um desrespeito a capacidade técnica dos profissionais da PMF, que estudaram os documentos e elaboraram a proposta responsável técnica durante os últimos dois anos.

Sabemos que não temos o nº de técnicos desejável, mas eles são técnicos e tem responsabilidade. Temos que chegar a um bom termo, mas não vejo possibilidade pelas manifestações aqui colocadas e estou deixando a presidência deste plano. Vou entregar o cargo ao prefeito e já vamos cancelar a primeira apresentação. O assunto é complexo, as observações são pertinentes. Vamos encerrar aqui e

---

<sup>77</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 01 de março de 2012.

<sup>78</sup> IPUF. FECOMERCIO. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 15 de março de 2012.

me retiro do NG, vou comunicar ao prefeito. (IPUF, 2012)<sup>79</sup>

Como contra argumentação, o representante do Fórum da Cidade, Hélio Carvalho Filho, salientou que o NGM entendia que a equipe técnica da prefeitura fosse reduzida, mas que o impasse acontece porque não havia o projeto em mãos. O que estaria em discussão seria a estratégia de condução do PDP, sendo ela de caráter político não se referindo à competência dos técnicos. Para ele:

“O que foi mostrado até agora são fragmentos do PD e estamos sem saber, em parte, o que vamos defender numa audiência pública se o NGM desconhece o PDP. Não há retorno do que se discute nas reuniões do NGM. Não se sabe se o que vem sendo discutido tem sido incorporado pela equipe técnica” (IPUF, 2012).

Sob grande descontentamento, foi sugerida a suspensão da referida reunião, bem como dos trabalhos do NGM até que o material completo do anteprojeto de lei do PDP ficasse pronto. A recusa da proposta ocasionou a desistência do representante do NGM do cargo por considerar um desrespeito à legalidade (IPUF, 2012). Em 19 de abril uma nova proposta metodológica foi apresentada, sendo estimado: dois meses para a realização compatibilização de leitura técnica com a leitura comunitária por oficinas devidamente caracterizadas, instrumentalizadas, com material, mapas, pontos estratégicos, etc.

Em 24 de maio de 2012<sup>80</sup> o Plano de Mídia foi apresentado em reunião do NGM, destacando-se também pelas preocupações geradas em torno do nível de detalhamento necessário para se apresentar nas comunidades, tendo em vista a enorme complexidade e quantidade de informações, fazendo menção à utilização das cartilhas como importante

---

<sup>79</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 20 de março de 2012.

<sup>80</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 24 de maio de 2012.

meio para ajudar na explicação. Mais uma vez a cena se repete, sob a argumentação de que, quem estaria promovendo o chamamento nas comunidades seriam os representantes distritais sem nenhum tipo de apoio da PMF. Assim como os mapas, o Plano de mídia foi apresentado de forma incompleta. Muitos representantes se retiraram da reunião deixando-a sem quórum para deliberações.

Argumentou-se ainda que, se o trabalho feito pelo grupo técnico tivesse tido a participação dos representantes distritais, muitos dos problemas que surgiram com a reconstituição do NGM poderiam ter sido evitados. Para alguns representantes, a PMF estaria preocupada com a entrega dos mapas e que a ideia de apresentá-los numa determinada plataforma seria para não gerar dúvidas quando da apresentação do anteprojeto de lei à Câmara de Vereadores, justificando assim o atraso da entrega dos mapas em um arquivo acessível a todos<sup>81</sup>.

Em 28 de junho de 2012<sup>82</sup> um novo presidente do NGM foi apresentando. O então, técnico da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, Salomão Mattos Sobrinho, apresentou-se com o argumento de que, o poder político que é exercido pela comunidade é mais importante que o poder técnico, devendo a participação de a população ser propositiva e crítica para servir de análise para compor a lei (IPUF, 2012). Em 12 de julho<sup>83</sup> esta nova coordenação do IPUF informou que a Procuradoria do Município verificaria a possibilidade de continuidade dos trabalhos do PDP durante o período eleitoral.

A nova contratação do presidente suscitou a impressão positiva do representante da Lagoa da Conceição, Jeffrey Arnold Hoff, que alegou que a novidade trazida pelo procurador geral, de que a prefeitura zelaria pela efetiva participação de todos os segmentos da população, com o intuito de avaliar todas as propostas elencadas pelos distritos até este momento do processo, diferenciando-se assim do discurso anterior.

---

<sup>81</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 24 de maio de 2012.

<sup>82</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 28 de junho de 2012.

<sup>83</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 12 de julho de 2012.

As atas das reuniões do ano de 2012 fornecidas se encerraram com a reunião do dia 12 de julho, havendo assim mais outras três reuniões compreendidas entre os meses de agosto e setembro, sem o quórum necessário, constatando-se assim o processo de desmobilização dos representantes e membros do NGM. O fechamento das discussões apresentou novas discordâncias suscitadas em reunião em relação à proposta da cartilha, e o CD com mapas das condicionantes ambientais, cujos conteúdos não condiziam com as demandas das comunidades já enumeradas.

### **4.3 O ano de 2013 e a Aprovação do PDP**

No que se refere às atas das reuniões do NGM do PDP, foram disponibilizadas pelo IPUF o registro de cinco reuniões, sendo três de caráter extraordinários. Além destas, foi possível analisar o registro de nove audiências distritais dos distritos que seguem: Campeche, Pântano do Sul, Ratoões, cachoeira do Bom Jesus, Lagoa da Conceição, Barra da Lagoa Sede Ilha e Continente e com a Sociedade Civil. Com base no registro de assinaturas, constatou-se a participação de 49 entidades, havendo destaque para o índice de participação dos representantes da UDESC, ND Sede Ilha e Lagoa da Conceição e Sinduscon.

Como reflexo do processo de desmobilização das audiências no ano anterior, a pouca adesão e participação dos representantes dos Núcleos Distritais nas reuniões de 2013 pode ser justificada, se comparados aos anos anteriores. Este trabalho de sistematização dos registros demonstrou que a participação efetiva é bastante trabalhosa, haja vista a dificuldade de manter a mobilização da população, vide primeira fase do processo que evidenciou a complexidade e abrangência das discussões na extensão do território da cidade, combinado com temas específicos do PDP, como uso do solo, zoneamento, mobilidade, questão ambiental, habitação entre outros, mas que por outro lado se tornou desestimulante diante da morosidade da obtenção de resultados

Com destaque a maior assiduidade de representantes de órgãos governamentais da prefeitura, o ano de 2013 começou com uma nova retomada do processo. Altera-se a gestão do IPUF, e a coordenação do NGM passa a ser ocupada pelo Sr. Dalmo Vieira Filho – superintendente do

IPUF e Secretário Municipal da SMDU. Na primeira reunião deste ano realizada em 25 de abril de 2013<sup>84</sup> afirmou que não permitiria que, na sua gestão, ocorressem alterações pontuais no PDP, a menos que fossem do interesse comunitário.

A gestão do IPUF presente ainda concordou que, embora houvesse vários equívocos no anteprojeto de 2012, os estudos sobre ele não seriam descartados em 2013. O objetivo das reuniões seria ter clareza sobre o que as comunidades produziram até o momento e debater sobre inadequações e sugestões.

Segundo o gestor do IPUF, o prefeito acatou a sugestão de emitir um decreto para que, em situações especiais a PMF, pudesse intervir no impedimento de novas construções enquanto o Plano não fosse aprovado, reforçando assim a importância da fiscalização para coibir construções irregulares. “De que adianta um PD bem escrito se não há fiscalização para cumprir a legislação” (IPUF, 2013)<sup>85</sup>.

Registrou-se novamente as cobranças acerca do regimento Interno do NGM, a retomada dos subnúcleos e a participação das comunidades. Por outro lado, a plenária parabenizou a presença de arquitetos e urbanistas representantes do IPUF na reunião, uma vez que o foco do NGM sempre foi de discutir o conteúdo do novo PDP, a metodologia, a forma de elaboração e aprovação do plano dentro de um processo participativo.

O IPUF, porém, alegou que nesta etapa a PMF não teria condições de fornecer equipamentos, alugar espaços ou veículos para facilitar a divulgação das reuniões nos bairros. Para tanto os distritos e associações deveriam se organizar por conta própria.

Em relação ao calendário das reuniões, o representante do IPUF solicitou que as reuniões do NGM fossem utilizadas para pensar nas questões mais gerais e coletivas do PDP, e que as questões menores fossem pautadas nas reuniões regionais e com as associações. Salvo, algumas exceções, o gestor lembrou ainda que esta gestão do IPUF teria menos experiência de participação em reuniões do NGM que muitos

---

<sup>84</sup> IPUF Auditório da CASAN. **Ata de reunião extraordinária do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 25 de abril de 2013.

<sup>85</sup> IPUF Auditório da CASAN. **Ata de reunião extraordinária do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 25 de abril de 2013.

representantes distritais, podendo ocorrer erros de procedimento. Previu-se a realização de quatro reuniões ordinárias cujo texto completo do PDP estaria pronto até o dia 27/06/2013, o qual deveria ser entregue aos membros do NGM com pelo menos uma semana de antecedência. Como as preocupações da maioria dos membros do NGM seriam sobre seus respectivos bairros de residência, as reuniões regionais seriam direcionadas para discussões de zoneamento específicas com a utilização de mapas parciais. A expectativa prevista para esta etapa seria de se chegar ao mês de agosto com a definição de um PDP ideal para todos.

Prometeu-se também a entrega dos mapas de zoneamento com as revisões e mudanças de gabarito, usos e densidade, que seriam preparados e entregues para discussão neste ano de 2013. Seria necessário então que os representantes tivessem paciência e que não fossem levantadas questões com base nos mapas distribuídos no ano anterior.

Os representantes, porém, contra argumentaram considerando que a principal pendência desse momento seria a realização da parte técnica do trabalho, pois todas as informações resultantes de anos de reuniões e discussões deveriam ser compiladas e transformadas em uma proposta de PDP a ser deliberado e posteriormente aprovado.

No segundo momento da reunião do dia 16 de maio de 2013<sup>86</sup>, a coordenação do NGM, Dalmo Vieira Filho, apresentou a proposta do PDP estudada pela equipe técnica, a qual se subdividiu em três partes: a primeira com uma abordagem mais conceitual sobre o PDP, a segunda estaria mais direcionada às alterações e o novo PDP, e por último, uma abordagem sobre as ações delineadas pela PMF com propostas mais objetivas e pontuais para a cidade, tais como sistema de trânsito, transporte coletivo, ciclovias e transporte marítimo de Florianópolis com foco no pedestre. Nesse sentido, o diretor do IPUF afirmou que “o PDP precisaria determinar regras que assegurassem o direito comum de usufruir do território e que as diretrizes e prioridades deveriam ter como premissa a inclusão social” (p. 23).

---

<sup>86</sup> IPUF Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL). **Ata de reunião extraordinária do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 16 de maio de 2013.

O calendário colocado em pauta na reunião do dia 18 de julho de 2013<sup>87</sup> recebeu questionamentos sobre a finalidade da discussão, pois segundo representante do instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Edson Luis Cattoni, seria complicado discutir o calendário quando ainda não havia conseguido incorporar as propostas feitas desde 2005. A equipe deveria ter a capacidade de receber todo tipo de contribuição, sistematizar e, em respeito às pessoas envolvidas há tanto tempo no processo, dar uma resposta técnica sobre o que seria, ou não, contemplado.

O NGM existe há sete anos e passou por várias fases, até que chegou a hora em que foi apresentado um anteprojeto. Com a retomada desta nova prefeitura, o que está acontecendo mais uma vez é que não está se conseguindo retomar nada daquilo que já foi discutido (...) (IPUF, 2013a)<sup>88</sup>.

Em resposta a este argumento, o diretor do IPUF esclareceu que nesses primeiros meses a equipe técnica fez uma análise de todo material disponível que foi produzido ao longo desses anos pelo NGM. A partir disso seria feito uma leitura das propostas e diretrizes que foram apresentadas na primeira reunião do NGM. Antes de levar a revisão do anteprojeto e a revisão das propostas, seria preciso ouvir novamente as entidades e as representações distritais, por uma questão de respeito com todo o trabalho que foi desenvolvido, para então apresentar a proposta final do PDP para o município.

As Audiências Distritais aconteceram assim, entre os meses de julho e agosto sendo a reunião do dia 29 de agosto<sup>89</sup> pautada na apresentação da proposta e os aspectos da PMF elaborada no período de 2013. A proposta fez parte de uma concepção de planejamento integrado para Florianópolis,

---

<sup>87</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião extraordinária do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 18 de julho de 2013.

<sup>88</sup> IPUF Centro de Educação Continuada. **Ata de reunião extraordinária do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 18 de julho de 2013.

<sup>89</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião ordinária do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 29 de agosto de 2013.

com a finalidade de anunciar um leque de soluções para os problemas elencados. A proposta seria de colocar Florianópolis na primeira linha do urbanismo brasileiro, estando alinhada com as atualizações do mundo, com o objetivo de recuperar o tempo perdido. Conforme relato:

Partimos do princípio de que Florianópolis é um município fadado a ocupar um lugar importante no mundo. A importância do município cresce e crescerá mais nas próximas décadas. As diretrizes trabalhadas devem ser compatíveis com esse grau de significância. É preciso reconhecer que a cidade passou por várias transformações urbanísticas e perdeu repetidas oportunidades (...)" (IPUF, 2013a).

Realizou-se nesta reunião a apresentação dos mapas de macrozoneamento, cujos trabalhos se iniciaram a partir da correlação entre o PDP vigente, o PDP proposto em 2012, bem como as propostas apresentadas no processo participativo. Com base nesses documentos, um quarto mapa seria gerado com as propostas sugeridas pelo IPUF. O material seria então apresentado primeiramente ao NGM e em momento posterior, aos distritos e finalmente à Audiência Pública Municipal e CMF.

Frete à exposição, o esforço despendido pela equipe técnica foi elogiado, sendo, porém ressaltado a necessidade de se ter medidas que garantissem o que estava projetado. Ressaltaram-se a importância da gestão das áreas protegidas, principalmente nos distritos mais distantes, uma vez que o PDP é uma ferramenta que pode ser responsável pelo controle do incentivo da urbanização acelerada, principalmente através do controle da verticalização.

Nesta gestão, o maior impasse ocorrido foi com relação à realização de audiências distritais que a prefeitura se recusou a promover devido ao limite extrapolado do calendário previsto. Em reunião, do dia 05 de setembro de 2013<sup>90</sup>, a coordenação justificou que a prefeitura não se disporia a realizar as audiências públicas locais em virtude da divisão desproporcional dos distritos, pois demandaria tempo insuficiente para

---

<sup>90</sup> IPUF Centro de Educação Continuada da Secretaria Municipal de Educação. **Ata de reunião extraordinária do NGM do PDP de Florianópolis**. In: Relatórios de Atas de Reuniões do Núcleo Gestor. Realizada no dia 05 de setembro de 2013.

analisar os resultados. Em contrapartida, alguns representantes se manifestaram a favor das audiências distritais com base na argumentação de que a cidade apresenta grandes diferenças entre uma região e outra, sendo necessário discuti-las separadamente.

O debate ainda se estendeu, pois parte dos representantes reforçaram que a delegação dada à coordenação do IPUF foi de representar as vontades da população, cujo protagonismo no espelho da decisão sobre os rumos da cidade seria fundamental. Os argumentos defendidos pela plenária, contrários a esta decisão e à luz das exigências do cumprimento do Estatuto das Cidades, foram votados neste mesmo encontro de 05 de setembro de 2013<sup>91</sup> e a proposta vencedora, de se realizar as audiências em cada distrito, seria levada pela coordenação do NGM, para aprovação do prefeito. Na mencionada reunião, a plenária solicitou ainda, a ampliação do cronograma previsto pela prefeitura, fato que foi negado pela coordenação sob a justificativa de que sua definição caberia ao órgão municipal e não ao NGM.

No registro das atas de 2013, porém, se encerraram na reunião realizada no mês de setembro que registrou, ainda que brevemente, sobre a divergência de opiniões acerca da realização ou não das audiências nos distritos, conforme descrito acima.

Com a ausência da efetiva apresentação do anteprojeto e das referidas audiências distritais, em 25 de setembro de 2013, a prefeitura informa os representantes do NGM, através de documento extraoficial sobre a destituição e a transferência de responsabilidade aos técnicos da prefeitura para a apresentação do novo projeto de Plano Diretor proposto para a cidade, sob a justificativa e nova proposta de calendário:

Considerando o dever de dotar o município de instrumentos legais compatíveis com a dimensão de seus desafios urbanos cotidianos, a necessidade de ampliar o número e a representatividade dos participantes envolvidos com a construção do Plano Diretor em todos os âmbitos do município, e de objetivar os debates em seus aspectos técnicos, a Prefeitura convida a todos para um inédito calendário de reuniões, consultas e audiências públicas,

---

<sup>91</sup> Idem.

composto de cerca de 40 Oficinas Distritais em 21 localidades de todo o município, um número equivalente de reuniões técnicas com aproximadamente duas dezenas das entidades públicas e privadas representativas de todas as regiões e categorias sociais da cidade, além de cinco Oficinas Técnicas Regionais (Centro, Continente, Norte, Sul e Leste). Acrescidas a esses encontros haverá ainda cinco oficinas temáticas que envolverão profissionais que atuam com o plano: meio ambiente, áreas de interesse social, mobilidade, patrimônio cultural e operações urbanas. O município também contratará quatro profissionais de renome nacional e internacional para consultoria em áreas específicas do Plano. Todo o processo culminará com a realização da II Conferência da Cidade, cujo fecho terá o formato de Audiência Pública (PMF, 2013)

Com esta proposta, foi agendada uma maratona de reuniões a partir de 25 de setembro de 2013, programando-se a realização de mais de 40 oficinas setoriais entre os meses de setembro e outubro, com vistas a concluir o processo neste mesmo período, conforme notícia divulgada em 10 de outubro de 2013 no site da prefeitura<sup>92</sup>. A ata das oficinas setoriais, tampouco, foi disponibilizada pelo IPUF para se concluir a análise.

A primeira Audiência Pública Geral do PDP de 2013 foi realizada em 17 de outubro, cuja entrega formal foi realizada no dia 18 do mesmo mês. A aprovação da redação final com 302 emendas, pela câmara de vereadores aconteceu em dezembro de 2013. Em meio a protestos e opiniões divergentes, o prefeito César Souza Junior sancionou o novo Plano Diretor de Florianópolis em janeiro de 2014, cuja lei passou a vigorar em substituição ao Plano Diretor vigente desde 1997. Em contrapartida, a realização de outras 13 audiências públicas e uma audiência geral seguidas de nova votação foi preterida pela Justiça Federal de Santa Catarina em março de 2014, justamente por considerar o descumprimento da legislação federal no que diz respeito a dois direitos fundamentais: meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, sendo estes exercidos através da

---

<sup>92</sup> Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/noticias/index.php?pagina=notpagina&noti=10265>. Acesso em fev. de 2015.

participação popular, previstos tanto no Estatuto das Cidades como na própria Constituição.

Tal determinação judicial, que obrigava a fazer audiências públicas e a aprovar novamente o Plano Diretor, pôde ser suspensa após decisão favorável da desembargadora Marga Inge Tessler, do Tribunal Federal da 4<sup>o</sup> Região, sobre o recurso emitido pela prefeitura.

Diante deste contexto, a luta das comunidades envolvidas ainda passa por uma significativa dificuldade em fazer com que os processos de mobilização da sociedade, articulados durante esses últimos sete anos, sejam novamente considerados nesse processo de implementação do PDP do atual governo, ainda que a proposta atual por parte da prefeitura seja de retomar as audiências. Conforme a matéria publicada pelos representantes do NG distrital do Pântano do Sul:

O maior conflito no presente é que o governo municipal não quer realizar as Audiências Públicas Distritais –APDs, para cotejo da sua proposta com aquelas aprovadas pelas comunidades na primeira fase do PDP, caso do nosso Distrito no qual foram realizadas duas APs com caráter deliberativo em 2007/8. Disso não se pode abrir mão, pois comprometeria a lisura e legitimidade do que foi feito anteriormente. O PDP também precisa receber suporte material para bem funcionar a discussão democrática de sua finalização, pois sozinhas as comunidades não tem como bancar tamanha empreitada (BOLETIM 13. 2013, p.1).

Entende-se, porém que os espaços de construção coletiva estão permeados de conflitos e contradições internas que por muitas vezes dificultam o desenvolvimento dos projetos e o andamento das atividades. Estes espaços, no entanto, representam a possibilidade de democratização da gestão pública, na medida em que a pauta e o debate de distintos projetos são colocados à mesa frente às divergências, fazendo-se valer a cidade como um lugar geográfico e político repleto de possibilidades e soluções.

O ano de 2013 culminou com a aprovação do anteprojeto do Plano Diretor e com o término das reuniões do NGM, sendo estas substituídas pela divisão regional da população da cidade, contrariando a decisão da

própria população. As atas de 2013, fornecidas pelo IPUF, comprovam a brevidade dos relatos e a necessidade de se concluir o processo de forma rápida, independente de todo o processo desenvolvido ao longo dos anos de sua elaboração.

As diversas discordâncias geradas podem ser consideradas como expressões da condução política assumida pelo poder público nesse processo e da forma como a sociedade civil organizada atua na situação. Assim considera-se que, o aprofundamento democrático exige uma relação entre o compromisso político e a competência técnica muito bem articulada. Isso significa que seria necessário suspender uma prática de urbanização de Florianópolis que vai à direção contrária do que se propôs elaborar no PDP.

Alguns controles sociais sobre o Estado constituem uma experiência fundamental para o aprendizado dos movimentos, assim como também é importante ampliar as conquistas por demandas sociais. Mas é preciso entender o Estado em sua complexidade, especialmente numa sociedade como a nossa, patrimonialista e desigual. Seu poder de cooptação, e mesmo de corrupção parece imenso (MARICATO, 2012. p. 93.).

Embora com esse novo papel jurídico e sociopolítico assumido pelos PDMs a partir de 2006, na prática, o NGM permitiu que o PDP evidenciasse o caráter participativo, com vistas a legitimá-lo política e legalmente diante da sociedade, mas não de ordená-lo conforme previsto pelo seu Regimento Interno. O grande mérito, portanto foi contribuir para dar visibilidade às pessoas enquanto sujeitos sociais através da organização popular, constituindo o poder local, como um dos pilares de uma democracia. Caberia, portanto, seguir acompanhando a condução da política urbana municipal e compreender que a implementação do Plano Diretor faz parte do processo de reforma urbana, cercado por inúmeras disputas e interesses.

O Plano Diretor de Florianópolis, por sua vez, demonstrou durante todo seu processo, a dificuldade de diálogo e compreensão acerca dos diferentes projetos em disputa. Sendo Florianópolis, uma capital metropolitana, amplamente visada por interesses obscuros do setor turístico, imobiliário, e mercadológico, percebeu-se que os projetos desse cunho

somente não avançaram, e até mesmo foram impedidos de se concretizarem, devido a forte pressão da população que esteve presente e mobilizada durante grande parte do processo. Mas a incerteza e a pouca divulgação das propostas elaboradas para o Plano aprovado e a constante criação de invariáveis para dificultar o andamento dos trabalhos, comprovou o flagrante descumprimento do compromisso de campanha idealizado pelas duas gestões municipais do período em questão em detrimento de projetos e interesses particulares, claramente ocultados para a população. Seria assim, conivente concordar com a opinião contrária dos representantes, frente o descumprimento dos prazos e promessas da prefeitura, conforme registrado nas atas e análises conclusivas a seguir.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação da cidade com o conjunto da produção de diferentes técnicas de sobrevivência coletiva se desenvolveu progressivamente ao longo da história até alcançar seu resultado atual. A cidade se torna o centro de referência da decisão política, e de organização de um território na medida em que a própria sociedade urbana, historicamente demarcada a define, política e territorialmente.

Num processo de intensa mudança, provocado pelas atividades de produção urbana, capaz de gerar um excedente que ultrapassava as necessidades de consumo imediato, a cidade se definiu cada vez mais, como um local permanente de moradia e de trabalho, adaptando-se à dinâmica local em diferentes períodos históricos.

O espaço, o urbano e o processo de produção das cidades, são impulsionados, portanto pela dominação do capital sobre o trabalho em todos os espaços, determinando inclusive a expansão de novas estruturas de acordo com um processo dialético e contraditório. Assim, as diferentes formas administrativas de gestar as cidades envolvem a participação e influência de todos os grupos que a compõem na vida política, uma vez que o meio urbano torna-se uma construção social, fruto da participação humana de diversas gerações, que atribuíram à cidade um local de produção e de reprodução da força de trabalho.

O processo caracterizado pela expansão da produção do capital adquire maior visibilidade a partir do século XVIII, quando a propriedade localizada na cidade contrai maior importância financeira. A introdução de máquinas e insumos, influenciados pelo meio técnico e científico impulsiona o que Lefévre (1991, p. 09) teria denominado de duplo processo entre a realidade urbana e industrial: “industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social”.

O capitalismo assim garante a sua sobrevivência neste processo de urbanização das cidades, através da lógica da acumulação, concentração e reprodução da relação capital-trabalho ao mesmo tempo em que se expande a consolidação das periferias, dos distritos industriais, estradas e vias expressas que se desenvolveram ao longo dos anos. A produção do espaço, também se insere nesse sistema como um produto que se adquire através da compra e da venda de fragmentos de lugares para servirem de pólos de

investimentos nacionais e internacionais, sendo assim privadamente apropriado e vendido de acordo com a lógica de mercado.

A intervenção da inovação tecnológica, resultante de um sistema global de organização social e econômica, surge com o intuito de sustentar ainda mais essa tendência crescente à aglomeração e à concentração de capital, caracterizando assim um urbanismo de mercado, que permite com que a produção de mercadorias para o mercado de consumo esteja presente em todos os espaços, através da movimentação de produtos e mercadorias ao redor do mundo, característico da era contemporânea (FERREIRA, 2010).

Tal modelo, porém, influenciou diretamente a realidade brasileira que, com base na visão importada de países desenvolvidos, busca gerenciar a cidade por meio de projetos que resultam na valorização fundiária e imobiliária da área explorada, bem como na substituição da população original por outra de renda muito superior. Entende-se, porém que o país teve uma inserção tardia no modo de produção capitalista urbano, se originando com a necessidade de atender às demandas do capital já postas pelos países centrais, cujos problemas primários gerados pelo sistema ainda não foram superados, como é o caso da falta de infraestrutura e moradia destinada às populações que residem nas franjas da cidade.

Diante da realidade imposta pelo capitalismo, o debate em torno do direito a cidade ganha força em meio ao histórico processo de luta pela gestão democrática da cidade, cuja influência dos movimentos sociais e segmentos representativos na definição de medidas para definir o controle e o uso do solo na divisão do espaço urbano se destacaram como principal fonte de conquistas e marcos jurídicos.

Destacam-se assim a formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que em meio ao intenso período de redemocratização do país e a promessa de uma nova ordem constitucional nos anos 1980, atraiu diferentes sujeitos sociais, associações profissionais e acadêmicas, sindicatos, movimentos sociais e ONGs, baseado na exigência de ampliação dos processos de decisão política para a gestão da cidade, e de uma nova ética social que “condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos” (SAULE JR, 2009, p. 2).

Temas como a operacionalização da gestão democrática e participativa, o cumprimento da função social da cidade, a garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades, a

subordinação da propriedade à função social, e as sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social, tornam-se a principal bandeira da reforma urbana dos anos seguintes sendo concretizados nos artigos 182 e 183 do texto constitucional oficial e no Estatuto da Cidade em 2001. Este por sua vez intuiu a aprovação da lei do Plano Diretor em cada município.

O Plano Diretor, enquanto instrumento da política urbana responsável por organizar o crescimento e o funcionamento do território de modo a influenciar o desenvolvimento urbano e conseqüentemente na maneira como o Estatuto da Cidade será aplicado em cada município, permite com que as condições e a qualidade da gestão urbana, bem como a participação popular e o controle social dos processos decisórios acerca de temas de planejamento urbano, tenham enorme importância no cenário da política urbana. Compreende-se que, o Plano Diretor é essencialmente um processo de elaboração e discussão sobre o que se espera para a localidade em que se vive, cuja aprovação e implementação é apenas um dos passos desse processo que demanda principalmente da mobilização dos sujeitos.

Sob essa perspectiva, a aprovação da lei urbanística de Florianópolis, a partir de 2006 não se resumiu somente em promover a reforma urbana, mas de envolver a população no novo planejamento para a cidade. Pela primeira vez a cidade envolve todo seu território no planejamento participativo, cuja elaboração assume um caráter efetivamente processual, concretizando-se através da realização de audiências públicas realizadas com os núcleos distritais da cidade a fim de elencar os principais problemas ambientais e estruturais de cada região.

Entre os anos de 2006 a 2013, a implementação do Plano Diretor de Florianópolis apresentou diversos episódios que marcaram a trajetória do movimento social, cuja condução foi orquestrada pelo Núcleo Gestor Municipal formado em Audiência Pública. Os Núcleos Distritais, por sua vez, foram os principais responsáveis por garantir a participação da população das 13 comunidades de Florianópolis no processo de planejamento do PDP, que de forma ativa e voluntária contribuíram com a propulsão de inúmeras propostas para o projeto de lei, bem como com seu cumprimento efetivo, conforme registrado em atas de reuniões.

As atas das reuniões do NGM, realizadas entre os anos de condução do processo, foram consideradas ao longo do texto como um importante documento público para apreciação histórica sobre os temas, decisões e

deliberações abordadas em reunião. Ao todo, 87 atas puderam ser analisadas neste trabalho, entre os anos de 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 com o intuito de se identificar esses pontos. Foi possível, abordar separadamente os temas que mais se destacaram nos registros, como orçamento, as capacitações comunitárias, e a defesa do controle do processo de expansão de novas construções na cidade.

A linguagem adotada nas atas representou certa uniformidade com relação ao tratamento com os sujeitos envolvidos, de modo a demonstrar o posicionamento institucional ao abordar temas mais polêmicos. Constatou-se, porém, a incompletude dos registros e a aprovação duvidosa de muitos registros, que foram divulgados e fornecidos através de solicitação de ofício, por meio digital. Com o documento enviado, o desafio se fez em organizar cronologicamente as atas e listas de assinaturas, que por sua vez apresentaram algumas cópias duplicadas, sem o acompanhamento da ata referente. Algumas atas, porém, não constaram listas de presença e vice-versa, fato que prejudicou a compreensão do desfecho de alguns temas abordados, como é o caso da proposta do Regimento Interno e da apresentação do mapa de macrozoneamento das regiões, que foram abordados de forma fragmentada e com poucos detalhes dos encaminhamentos. Outros, porém, ocuparam boa parte dos registros se sobressaindo sobre alguns temas também previstos na pauta.

Destacou-se a participação assídua dos segmentos da sociedade civil e dos representantes dos núcleos distritais, principalmente nos primeiros anos de 2006 a 2008. A segunda etapa do processo que contou com a retomada do NGM em 2011, apresentou grande assiduidade dos representantes dos Núcleos Distritais principalmente, mas com queda significativa nos anos seguintes, diante da falta de confiança no processo por parte destes setores em relação a condução das reuniões por parte da prefeitura.

Algumas preocupações levantadas pela plenária foram constantemente abordadas, ao longo de todos os anos estudados, configurando assim, o entrave, a morosidade de encaminhamento das propostas. Destaca-se, por exemplo, a solicitação de materiais que seriam utilizados nas reuniões com os distritos. Na primeira etapa, os distritos contaram com uma estrutura relativamente adaptada que foi fornecida pela prefeitura após muitas cobranças. A interrupção do processo em 2008 recolheu e rompeu com todo o material adquirido, desmobilizando toda

organização envolvida. Além de outras questões, a retomada do processo, demandou a solicitações de todas aquisições novamente, mas dessa vez, não sendo atendida. De maneira geral alguns pontos foram elencados pelos representantes do ND Campeche, e enviado ao IPUF, e que puderam ser identificados nas atas fornecidas em síntese:

1. Houve perda de controle do processo do PDP por parte do NGM;
2. Falta de uma metodologia clara e participativa do PDP;
3. Distanciamento do NGM de suas atribuições iniciais de realmente coordenar e acompanhar o conjunto das ações do PDP, inclusive aquelas que ocorrem paralelas às reuniões das audiências distritais.
5. Não encaminhamento das deliberações tiradas no NGM e, particularmente, do defeso para todo o município ao Executivo Municipal para que fosse apreciado pela Câmara Municipal;
6. Dificuldades no processo de divulgação e mobilização para o acompanhamento do NGM junto aos Distritos para a devida sensibilização política;
7. Ausência de participação e integração dos órgãos de planejamento e gestão da cidade para uma boa gestão do Plano.
8. Alteração frequente do cronograma e metodologia.

Diante do intenso embate entre os interesses privados e públicos presentes na cidade, que marcaram os sete anos (2006 a 2013) de elaboração deste principal instrumento da Política Urbana, esse trabalho visou demonstrar como ocorre a luta pelo direito à cidade em Florianópolis particularizada na trajetória de mobilização em torno do Plano Diretor, partindo da hipótese de que estes processos são constituídos por diferentes conflitos (sejam estes internos como externos) e interesses que adquirem ao longo de sua história, respectivos avanços e recuos.

Compreende-se, portanto que a população organizada teria a competência e capacidade crítica de reverter o quadro urbano desigual atual, para além de projetos e programas governamentais que engessam as possibilidades de discussão e estudo das propostas. Para tanto, a execução do planejamento da cidade depende de estudos e levantamentos referentes ao processo histórico de ocupação da localidade que visem o acesso de toda a população, aos meios de transporte, saúde, educação, segurança, cultura, lazer entre outros, sem discriminação e exclusão social. As ações de caráter político da população organizada se tornam fundamentais, inclusive no âmbito do processo de elaboração dos Planos Diretores Nacionais,

justamente por considera-lo como um mecanismo que viabiliza o reconhecimento técnico da política urbana.

## REFERÊNCIAS

ACANDA, José Luis. **Sociedade Civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2006.

BARROCO, Maria Lucia Silva. **Ética e Serviço Social**. Fundamentos Ontológicos. São Paulo. Cortez, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BERNARDI, Jorge. **A política Urbana**. Guia do Aluno. Curso: especialização em Administração Pública e Gerencia de Cidades. Grupo Uninter, 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.257**: Estatuto da Cidade. Brasília, julho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Demanda Habitacional no Brasil**. Brasília: Caixa. 2012.

\_\_\_\_\_. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Fórum Social Mundial. 2005a.

\_\_\_\_\_. **MANUAL DO VEREADOR**. Secretaria Especial do Programa Interlegis. Senado Federal. Brasília. 2005b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Cartilha MCidades. Brasília. 1º ed. 2006. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/9/docs/doutrinaparc\\_36.pdf](http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/9/docs/doutrinaparc_36.pdf). Acesso em: out. 2013a.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Campanha Plano Diretor**. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=350:campanha-plano-diretor&catid=92&Itemid=120](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=350:campanha-plano-diretor&catid=92&Itemid=120). Acessado em out. 2013b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004.

**BOLETIM 13. César Souza até agora repete Dário no Plano Diretor**. Núcleo Gestor Distrital do Pântano do Sul. 2013.

BURGOS, Raul. **A construção do espaço público em Florianópolis**: articulações da sociedade civil para a definição de políticas públicas. In: Seminário Internacional Inclusão Social e as Perspectivas Pós-Estruturalistas da Análise Social. Recife. **Anais**. 2005.

\_\_\_\_\_. Raúl. **A participação popular e obsolescência do poder político em Florianópolis**: Rumo a novos contratos. In: Reconstruindo Paisagens: desafios socioespaciais para a grande Florianópolis. Florianópolis. Editora ufsc. 2013. p. 55-62.

CANELA, F. **A UFECO e o Movimento dos Sem-Teto**: práticas instituintes nos espaços políticos da cidade. 1992. Dissertação. (Mestrado

em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1992.

CASTELLS. Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1983.

CARDOSO. Michelly Nezilda. **Desafios da Sociedade Civil para a construção dos espaços públicos em Florianópolis**: configuração, obstáculos e perspectivas da experiência do Fórum da Cidade. Florianópolis. SC. 2006. 92 f. Dissertação [mestrado] - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócioeconômico. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PGSS0036.pdf>>. Acesso em: 8 agosto. 2013.

CECCA, Centro de Estudos Cultura e Cidadania. **Uma Cidade numa Ilha**: relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina. Florianópolis. Insular. 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre cidadania e modernidade**. In Revista *Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 2, nº3, dezembro de 2005 – ISSN – 1807-698X. Disponível em: <http://www.rabaneda.adv.br/download/Ci%C3%A4ncias%20Pol%C3%ADticas/NOTAS-SOBRE-CIDADANIA-E-MODERNIDADE-Carlos-Nelson-Coutinho.pdf>

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio DeJaneiro: Ed. Civilização brasileira, 1999.

DANTAS, Fagner. **20 anos de direito urbanístico brasileiro: avanços e desafios.** Sem data. Disponível em: [http://www.ibdu.org.br/imagens/20\\_ANOS\\_.PDF](http://www.ibdu.org.br/imagens/20_ANOS_.PDF). Acesso em: jul. 2013.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e democracia: um debate necessário.** São Paulo. Cortez Editora. 2007

ENGELS, Friederich. **A questão da habitação.** São Paulo: Acadêmica, 1988.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Cidades para poucos ou para todos?** Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: *Hegemonia às Avessas*. São Paulo. Boitempo. 2010. p. 185 – 214.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere. Volume 4.* Rio de Janeiro: Ed Civilização Brasileira. 2001.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere (12). vol. 2.* Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2000.

GUSSO, Ramon José. **Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana.** Florianópolis, 2012. 349 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

I FÓRUM DA CIDADE. Documento Final. NESSOP/DSS/UFSC, out. 2001.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS.  
Unidade de Comunicação Social. **Relatório de Atas de Audiências  
Públicas de 2006**. Florianópolis. 2006a.

\_\_\_\_\_. Unidade de Comunicação Social. **Relatório de Atas de Reuniões  
do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de 2006**. Florianópolis.  
2006b.

\_\_\_\_\_. Unidade de Comunicação Social. **Relatório de Atas de Reuniões  
do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de 2007**. Florianópolis.  
2007.

\_\_\_\_\_. Unidade de Comunicação Social. **Relatório de Atas de Reuniões  
do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de 2008**. Florianópolis.  
2008.

\_\_\_\_\_. Unidade de Comunicação Social. **Relatório de Atas de Reuniões  
do Núcleo Gestor de 2010, 2011 e 2012**. Florianópolis. 2012.

\_\_\_\_\_. Unidade de Comunicação Social. **Relatório de Atas de Reuniões  
do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de 2013**. Florianópolis.  
2013a.

\_\_\_\_\_. Unidade de Comunicação Social. **Relatório de Atas de Reuniões  
Regionais do Plano Diretor Participativo de 2013**. Florianópolis. 2013b.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Editora Annablume.  
2º edição. São Paulo. 2008.

HOLTZ, Isabel Adriana Botega. **A luta dos Movimentos sócio-comunitários na cidade de Florianópolis, pela implementação do Estatuto da Cidade.** Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2003.

ISHIDA, Américo. **Por trás do pano. In: Reconstruindo Paisagens: Desafios socioespaciais para a grande Florianópolis.** Florianópolis. Editora UFSC, 2013. p. 29-32.

FRIEDMANN, John. **The right to the city.** In: MORSE, Richard; HARDOY, Jorge (Ed.). *Rethinking the Latin American city.* Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1992. p. 98-109.

KRUMMENAUER, Kelli Cristiane. **Reflexões sobre a política de urbanização do município de Florianópolis.** Florianópolis, SC, 2011. 61 f. TCC (Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Curso de Serviço Social. Disponível em : <<http://tcc.bu.ufsc.br/Ssocial303309>>. Acesso em : 16 jun. 2013.

LEFÉBVRE, Henri. **A revolução urbana.** 3º edição. Belo Horizonte/ MG. Editora UFMG. 1999.

\_\_\_\_\_. Henri. **O direito à Cidade.** São Paulo. Editora Moraes. 1991.

LIMONAD, Ester. **Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização.** GEOgraphia. UFF. Ano 1º, nº 1. 1999.

LÜCHMANN, Lígia. H. H. **Cotidiano e democracia na organização da UFECO** (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias). 1991. 109 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e

Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1991.

MACHADO. Jorge Alberto S. **Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais.** Sociologias. Porto Alegre, ano 9. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222007000200012>.

MACHADO. Simone. SANTOS. Simone Maria dos. **A organização sócio comunitária na construção do Plano Diretor Integrado e Participativo de Florianópolis.** Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis. 2007.

MARICATO. Ermínia. **Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada.** In: A Cidade de São Paulo: Relações Internacionais e Gestão Pública. Orgs. Luiz Eduardo Wanderley, Raquel Raichelis. São Paulo. Editora PUC. 2009. p. 269 – 293.

\_\_\_\_\_. Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil.** Rio de Janeiro. Editora Vozes. 2012.

\_\_\_\_\_. Ermínia. **O que esperar dos Planos Diretores?** USP. 2005. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_esperar\\_planodiretor.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_esperar_planodiretor.pdf). Acesso em: out. 2013.

\_\_\_\_\_. Ermínia. **Entrevista: Brasil tem “obra sem plano e Plano sem obra”.** 2013. Disponível em: <http://erminiamaricato.net/2013/05/28/entrevista-brasil-tem-obra-sem-plano-e-plano-sem-obra/>. Acesso em nov. 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl; **A questão judaica**. Lusofia.net. 1989.

\_\_\_\_\_. Karl. O Capital: Crítica da economia Política. Vol I. Livro Primeiro: O Processo de produção civil. Tomo 1. Prefácios e Capítulos I a XII. Nova Cultural Ltda. 1996.

MAYER. Joviano Gabriel M. ASSIS. Mariana Prandini F. Por uma teoria e uma prática radical de reforma urbana. [2008]. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/jovianogabriel.pdf>

MÉSZÁROS, István. “Marxismo e direitos humanos”. In: Id. Filosofia, ideologia e ciência social. Ensaio de negação e afirmação. São Paulo: Boitempo, 2008. p.157-68.

MORO, Jiana Tomaz. **Breve contribuição sobre a gênese do processo de constituição do núcleo gestor municipal do plano diretor participativo de Florianópolis**. Florianópolis, SC, 2007. 75 f. TCC (Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Curso de Serviço Social. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Ssocial285747.pdf>. Acesso em: out. 2013.

NOGUEIRA. Marco Aurélio. Um estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

NOVY. Andreas. **A desordem da periferia**. 500 anos de espaço e poder no Brasil. Petrópolis. Vozes, 2002.

OLIVEIRA. Francisco de. **Hegemonia às avessas**. In: Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo. Boitempo. 2010. p. 21-28.

\_\_\_\_\_. Francisco. **O Estado e o Urbano no Brasil**. In: BARROS. Joana (Org.). Cidades e conflito: O urbano na produção do Brasil contemporâneo. Caderno de debates 2. Rio de Janeiro. 2013. P. 47-68.

\_\_\_\_\_. Francisco. **O Estado e a exceção ou o Estado de exceção?**. In: BARROS. Joana (Org.). Cidades e conflito: O urbano na produção do Brasil contemporâneo. Caderno de debates 2. Rio de Janeiro. 2013. P. 69-75.

PEREIRA. Élson Manoel. **Planejamento Urbano em Florianópolis e Cidade Contemporânea**. Disponível em: <http://www.arq.ufsc.br/baciadoitacorubi/pdf/planejamentourbanoecidadecointemporaneo.s.pdf>. Acessado em: out. 2007.

\_\_\_\_\_. Élson Manoel. **Qual o planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores**. In: Geosul. Florianópolis, nº 49, 2010.

PEREIRA. POTYARA A. P. **Política Social: Temas e questões**. São Paulo. 2ºed. Editora Cortez. 2009.

PERES. Arlis. TORNQUIST. Carmen. Et al. **Reconstruindo Paisagens: Desafios socioespaciais para a grande Florianópolis**. Florianópolis. Editora UFSC, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS)**. Produto 3: Necessidades Habitacionais. Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA). 2010.

\_\_\_\_\_. Prefeitura municipal (PMF). **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social** (PMHIS). Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental (SMHSA). Agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF). **Reuniões do Plano Diretor entram na reta final**. 2013. Disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br/noticias/index.php?pagina=notpagina&noti=10265>. Acesso em fev. 2013

RIBEIRO, Ci. Plano Diretor de Florianópolis/2013: Golpe na gestão democrática e fraude eleitoral. Desacato. 2013. Disponível em: <http://desacato.info/2013/10/plano-diretor-de-florianopolis2013-golpe-na-gestao-democratica-e-fraude-eleitoral/>. Acesso em: 20 de out. 2013

RIZEK, Cibele Saliba. **Mestre Chico – Apontamentos e Reflexões**. In: BARROS, Joana (Org.). Cidades e conflito: O urbano na produção do Brasil contemporâneo. Caderno de debates 2. Rio de Janeiro. 2013. P. 27-46.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo. Coleção Primeiros Passos. Brasiliense, 1995.

\_\_\_\_\_. Raquel. **Remoções Forçadas em tempos de novo ciclo econômico**. 2012. Carta Maior. Disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20790](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20790). Acesso em abr. 2013.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo. Edusp; 2009.

SANTOS, Andréia dos. **Um olhar para a cidade que queremos: IV Fórum da cidade** - Florianópolis frente ao plano diretor e a gestão democrática da cidade. Florianópolis, 2007. 126 f. TCC (Graduação) -

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Curso de Serviço Social. Disponível em : <<http://tcc.bu.ufsc.br/Ssocial283766.PDF>>. Acesso em : 30 set. 2013.

SANTOS. Sidiane dos. **A luta pelo direito à cidade em Florianópolis: A trajetória do Fórum da Cidade.** Florianópolis, 2013. 176 f. TCC (Graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Curso de Serviço Social.

SAULE JR. Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática.** Instituto Pólis. 2005.

\_\_\_\_\_. Nelson. **O Direito à Moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro.** In: Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. Instituto Pólis. Max Limonad. 1999.

SCHINKE, Gert. Uma avaliação ligeira sobre o pré-projeto apresentado pela PMF. N.D. Pântano do Sul. Disponível em: <http://pantanodosul.blogspot.com.br/2012/04/quantas-anda-o-plano-diretor-em.html>. 2012.

\_\_\_\_\_, Gert. PDP em Cheque. As jogadas estão Postas. Disponível em: <http://pantanodosul.blogspot.com.br>. Disponível em: Setembro de 2013. Acesso em 08 de outubro de 2013.

SINGER. Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** In: A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. Org: Emília Maricato. São Paulo. Alfa-omega. 1979.

SOUZA, Marcelo Lopes. **ABC do desenvolvimento urbano**. 3º ed. Rio de Janeiro. 2007.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação Silênciosa: Investimentos Públicos e Distribuição Sócioespacial na Área Conurbada de Florianópolis**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Tese de Doutorado. 2002.

TIRELLI, Janice; BURGOS, Raúl; BARBOSA, Tereza Cristina P. **O campo de Peixes e os Senhores do Asfalto: Memórias das lutas do Campeche**. Florianópolis. Cidade Futura. 2007.

VILLAÇA, Flávio. **A ilusão do Plano Diretor**. São Paulo. 2005.

WESTPHAL, Vera Herweg. KOHLER, Iliane. SANTOS, Maria Teresa dos. CORTIZO, Maria del Carmen. Santos, Sidiane. CARVALHO, Débora Josiane. **O Direito À Cidade E As Experiências Do Nessop**. Texto de estudo no NESSOP. Universidade Federal de Santa Catarina. 2012.

WHITAKER, Flávio. **Cidades para que(m)? Política, urbanismo e habitação**. Blog do João Sette Whitaker. 2013. Disponível em: <http://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/1/plano-diretor-radicalizar-o-acesso-por-todos-terra-urbana-resta-a-prefeitura-explicar-o-decreto-xxxx>. Acesso em nov. 2013.

## **ANEXOS**

## ANEXO I

Relação das atas das reuniões do NGM realizadas no decurso do PDP entre 2006 e 2013 e fornecidas pelo IPUF.

Nr.	Local e Abrangência	Data	Objetivo
01	Teatro Álvaro de Carvalho – TAC	06 de Julho de 2006	Formação do NGM do PDP
02.	Teatro Álvaro de Carvalho – TAC	01 de agosto de 2006	Composição do NGM; Apresentação do cronograma para elaboração da leitura comunitária nos diferentes distritos;
03.	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) -	14 de setembro de 2006	Continuidade do processo de elaboração do PDP.
04.	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	21 de setembro de 2006	
05.	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	28 de setembro de 2006	Metodologia e Agenda; Assuntos gerais e de interesse.
06.	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL)	05 de outubro de 2006	Assuntos gerais e de Interesse; Regimento Interno.
07	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL)	11 de outubro de 2006	Regimento Interno; Assuntos Gerais e de Interesse.
08.	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL)	19 de outubro de 2006	Moratória aprovada pela Câmara através de uma resolução; Assuntos Gerais e de Interesse.
09.	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) –	23 de outubro de 2006	Assuntos gerais e de interesse do NG

10.	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL)	06 de novembro de 2006	de	Deliberações Assuntos gerais e de interesse do NG.
11.	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL)	09 de novembro de 2006	de	Apresentação do Cronograma de Audiências Públicas; Assuntos Gerais e de Interesse.
12.	Salão paroquial dos Ratonos	30 de novembro de 2006	de	Avaliação das Audiências Públicas Distritais ocorridas no Campeche, no Pântano do Sul e em Canasvieiras; Assuntos Gerais e de Interesse.
13.	Escola Básica Prefeito Acácio Garibaldi Santiago Filho – Lagoa da Conceição	07 de dezembro de 2006	de	Avaliação das Audiências Públicas Distritais; Assuntos Gerais e de Interesse.
14.	Centro Social Urbano – Ribeirão da Ilha.	14 de dezembro de 2006	de	
15.	Secretaria Mun. da Criança, Adolescente, Idoso, família e Desenvolvimento Social.	19 de dezembro de 2006	de	Avaliação das Audiências Públicas Distritais; Assuntos Gerais e de Interesse.
16.	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	25 de janeiro de 2007		Geoprocessamento; Planejamento Interno; Encaminhamentos e definição da pauta da próxima reunião; Assuntos gerais e de Interesse.
17.	Camara de Dirigentes Lojistas	01 de fevereiro de 2007		Sugestões para o regimento Interno; Encaminhamentos e

	(CDL)		pauta para a próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse.
18.	Camara de Dirigentes Lojistas (CDL)	08 de fevereiro de 2007	Leitura das Atas das duas últimas reuniões; Debate sobre o Abastecimento de água de Florianópolis; Encaminhamentos e definição da pauta da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse.
19.	Camara de Dirigentes Lojistas (CDL)	15 de fevereiro de 2007	Leitura das Atas das três últimas reuniões; Apresentação do programa do 1º seminário de Planejamento Interno do NG; Debate sobre água e saneamento; CREA: regulamentação para instalação de marinas; Convenio da contratação da secretaria executiva; Encaminhamentos da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse.
20.	Camara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	22 de fevereiro de 2007	Contexto Local de Florianópolis; Propostas para o regimento Interno do NG; Águas saneamento ambiental; CREA: regulamentação para

			<p>instalação de marinas;          Convenio da contratação da secretaria executiva;          Discussão de moção sobre congelamento de licenciamentos e propostas de alteração de zoneamento;          Encaminhamentos da próxima reunião;          Assuntos gerais e de interesse.</p>
21.	Camara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	01 de março de 2007	<p>Discussão de moção sobre congelamento de licenciamentos e propostas de alteração de zoneamento;          Apresentação dos resultados da Reunião de 27/02 no CREAS sobre o tema água/saneamento;          Esclarecimentos da procuradoria geral do município sobre o Plano de ordenamento náutico de Florianópolis;          Convenio da contratação da secretaria executiva;          Encaminhamentos da próxima reunião;          Assuntos gerais e de interesse</p>
22.	Camara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	08 de março de 2007	<p>Conclusões sobre o 1º seminário; esclarecimentos preliminares;          Relatórios do Sr. Sergio Cordioli;          Relatório de presença do Primeiro seminário;</p>

			<p>Planejamento dos três grupos (capacitação, mobilização, leitura da cidade);</p> <p>Definição de agenda com representantes distritais;</p> <p>Minuta do decreto do NG;</p> <p>Relatório sobre água/saneamento;</p> <p>Apresentação da minuta de ofício à câmara de vereadores para moratória na tramitação de PLS alterando zoneamento;</p> <p>Secretaria executiva;</p> <p>Encaminhamentos da próxima reunião;</p> <p>Assuntos gerais e de interesse</p>
23.	Camara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	19 de março de 2007 -	<p>Leitura e aprovação das atas;</p> <p>Relatório de encaminhamento às demandas distritais;</p> <p>Relatório da comissão de sistematização;</p> <p>Relatório dos representantes distritais;</p> <p>Encaminhamentos da próxima reunião;</p> <p>Assuntos gerais e de interesse</p>
24.	Camara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	22de março de 2007	<p>Relatório dos representantes distritais;</p> <p>Avaliação do Relatório do 1º Seminário de Planejamento (Sergio</p>

			<p>Cordioli);          Definição da comissão de sistematização do planejamento operacional do PDP;          Avaliação do Processo (assembleias Populares, Biosfera, Eventos programados, Comunicação Social);          Encaminhamentos da próxima reunião;          Assuntos gerais e de interesse</p>
25.	Camara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	03de abril de 2007	<p>Leitura da Ata;          Relatório dos representantes distritais;          Apresentação dos resultados da comissão de sistematização do planejamento operacional do PDP;          Encaminhamentos da próxima reunião;          Assuntos gerais e de interesse</p>
26	Camara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	03de maio de 2007	<p>Leitura e aprovação das atas;          Orçamento do PDP de Florianópolis;          Metodologia do Plano;          Encaminhamentos da próxima reunião;          Assuntos gerais e de interesse</p>
27	Camara de Dirigentes Lojistas	17 de maio 2007 -	<p>Metodologia; Floripa real, Relatório da comissão de</p>

	(CDL) - centro		mediação; Posição sobre licenciamento de obras; Encaminhamentos da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse
28	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	31 de maio de 2007	Definição da Metodologia com propostas da plenária; Definição do Floripa real; Definição sobre Cartilha; Relatório da comissão de mediação; Posição sobre licenciamento de obras; Encaminhamentos da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse.
29	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	14 de junho de 2007	Metodologia; Realização das oficinas Distritais; Definição do evento Floripa Real; Definição sobre Cartilha; Relatório da comissão de mediação; Posição sobre licenciamento de obras; Relatório da comissão de água e saneamento; Encaminhamentos da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse
30	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	28 de junho de 2007	Metodologia; Realização das oficinas Distritais; Definição do Evento Floripa

			Real; Definição sobre Cartilha; Relatório da Comissão água e saneamento; Encaminhamentos da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse: Mediação Pântano do Sul, Agenda Comum, 3º Conferencia das Cidades, Reuniões do NG.
31	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	12 de julho de 2007 -	Filmagens nas Reuniões do Núcleo Gestor; Avaliação e contextualização da Situação; Retorno da Pauta da Reunião do NG do dia 28/07; Metodologia: Realização das oficinas Distritais; Definição do Evento Floripa Real; Definição sobre Cartilha; Relatório da Comissão água e saneamento; Encaminhamentos da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse: Mediação Pântano do Sul, Agenda Comum, 3º Conferencia das Cidades, Reuniões do NG.
32	Câmara de Dirigentes Lojistas	02 de agosto de 2007	Conferencia das Cidades; Assuntos gerais e de

	(CDL) - centro		<p>interesse:  Definição sobre Cartilha;  Relatório da Comissão água e saneamento;  Oficinas distritais;  Mediação Pântano do Sul,  Agenda Comum, Reuniões do NG.</p>
33	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	16 de agosto de 2007	<p>Decisão final sobre a representatividade no Pântano do Sul;  Apresentação da minuta de ofício à Câmara pela comissão de água e saneamento;  Informes da 3º Conferencia das Cidades;  Avaliação do conteúdo de cartilha;  Encaminhamentos da próxima reunião;  Assuntos gerais e de interesse</p>
34	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	13 de setembro de 2007	<p>Balanço sobre a 3º Conferencia das Cidades;  Geoprocessamento;  Programa de Adoção de Praças;  Relatório da comissão de avaliação do processo licitatório da normatização e oficinas;  Filmagens das reuniões do NG;  Encaminhamentos da próxima reunião;  Assuntos gerais e de</p>

			interesse
35	Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) - centro	27 de setembro de 2007	Secretaria de Educação; Programa de adoção de Praças; Força Tarefa: Ambiente Legal; Relatório da comissão de avaliação do processo licitatório da normatização e oficinas; Filmagens das reuniões do NG; Encaminhamentos da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse
36	Mercado Público Municipal - centro	10 de outubro de 2007	Avaliação do processo; Filmagens das reuniões do NG; Encaminhamentos da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse
37	Mercado Público Municipal - centro	25 de outubro de 2007	Operação Moeda Verde e o PDP; Apresentação do “Boneco da Cartilha”; Avaliação do cronograma de trabalho dos distritos; Discussão sobre a regulamentação do EC com destaque ao Estatuto de impacto de vizinhança; Convocação de Audiências Públicas pelo NG; Agendamento da Apresentação dos resultados

			da 2ª oficina de desenho Urbano; Encaminhamentos da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse
38	Mercado Público Municipal - centro	08 de novembro de 2007	Esclarecimentos Gerais: Planejamento das atividades PDP 2007/2008; Apresentação do “Boneco da Cartilha”; Agendamento da Apresentação dos resultados da 2ª oficina de desenho Urbano; Encaminhamentos da próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse.
39	Mercado Público Municipal - centro	06 de dezembro de 2007	Cronograma Geral do PDP; Discussão sobre a Realização de Audiência Pública no Distrito do Pântano do Sul em 12/12/2007; Encaminhamentos da próxima reunião; assuntos gerais e de interesse
40	Mercado Público Municipal – centro	07 de fevereiro de 2008	Leitura da ata da ultima reunião (06/12/2006); Orçamento e gestão; Encaminhamentos e pauta para a próxima reunião; assuntos gerais e de interesse.
41	Mercado Público Municipal – centro	21 de fevereiro de 2008	Leitura da ata da ultima reunião;

			<p>orçamento PDP;  Plano de Mídia (Demandas  Distritais);  Apresentação dos estudos  demográficos para  Florianópolis;  Esclarecimentos  Zoneamento Ambiental;  critérios de distribuição da  cartilha;  Projetos de Lei  encaminhados pelo  Executivo;  Matéria jornalística;  Encaminhamentos e pauta  para a próxima reunião;  Assuntos gerais e de  interesse.</p>
42	Mercado Público Municipal – centro	06 de março de 2008	<p>Leitura da ata da ultima  reunião;  Projetos de Lei  encaminhados pelo  Executivo;  Encaminhamentos e pauta  para a próxima reunião;  Assuntos gerais e de  interesse.</p>
43	Mercado Público Municipal – centro	19 de março de 2008	<p>Leitura da ata da ultima  reunião;  Discussão dos Projetos de  Lei encaminhados pelo  Executivo;  Matéria jornalística;  Encaminhamentos;  Pauta para a próxima  reunião;  Assuntos gerais e de</p>

			interesse.
44	Mercado Público Municipal – centro	27 de março de 2008 –	Leitura da ata da ultima reunião; Discussão dos Projetos de Lei encaminhados pelo Executivo; Matéria jornalística; Encaminhamentos e pauta para a próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse.
45	Mercado Público Municipal – centro	17 de abril de 2008	Leitura da ata da ultima reunião; Deliberação da comissão do defeso; Normatização das audiências Públicas; Discussão da abrangência do projeto de lei do plano; Encaminhamentos e pauta para a próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse.
46	Mercado Público Municipal – centro	30 de abril de 2008	Normatização das audiências Públicas; Discussão da abrangência do projeto de lei do plano; Encaminhamentos e pauta para a próxima reunião; Assuntos gerais e de interesse.
47	Mercado Público Municipal – centro	08 de maio de 2008	Leitura da Ata da reunião anterior; Discussão da Abrangência do projeto de Lei do Plano; Normatização das Audiências Públicas;

			Encaminhamentos e pauta; Assuntos gerais e de interesse.
48	Mercado Público Municipal – centro	21 de maio de 2008	Leitura da Ata da reunião anterior; Critérios de sistematização de diretrizes; Normatização das Audiências Públicas; Encaminhamentos e pauta; Assuntos gerais e de interesse.
49	Mercado Público Municipal – centro	05 de junho de 2008-	Leitura da Ata da reunião anterior; Sistematização das leituras comunitárias distritais; Encaminhamentos e pauta; Assuntos gerais e de interesse.
50	Mercado Público Municipal – centro	19 de junho de 2008	Leitura da ata da ultima reunião; Sistematização dos Conteúdos; Discussão e Normatização da audiência Municipal; Relatório da comissão de mediação do Rio vermelho; Encaminhamentos.
51	Mercado Público Municipal – centro	17 de julho de 2008	Leitura da ata das ultimas reuniões; Encaminhamento sobre a representação distrital do Rio vermelho; Encaminhamento pós-audiência municipal (sistematização de demandas;

			Diretrizes e cronograma de trabalho); Assuntos gerais e de interesse.
52	Mercado Público Municipal – centro	31 de julho de 2008 –	Leitura da ata da ultima reunião; Informação sobre zoneamento ambiental e macrozoneamento do PDP; Processo de sistematização e avaliação do material sistematizado; Floripa 2030; Audiência Pública Municipal 09/09/2008; Assuntos gerais e de interesse.
53	Mercado Público Municipal – centro	14 de agosto de 2008	Leitura e aprovação das atas; Apresentação das diretrizes-sínteses do PDP; Discussão preliminar e normatização da Audiência Pública Municipal 09/09/2008; Assuntos gerais e de interesse: Apresentação do vídeo Floripa Real.
54	Mercado Público Municipal – centro	28 de agosto de 2008	Leitura da ata da ultima reunião; Explicações da suspensão da Audiência Pública de 11/09/2008; Normatização da Audiência Pública Municipal; Cronograma geral do PDP;

			Discussão da sistematização; Assuntos gerais e de interesse.
55	Mercado Público Municipal – centro	04 de setembro de 2008	Discussão das diretrizes do PDP; Apresentação e discussão do cronograma de atividades; Assuntos gerais e de interesse.
56	Mercado Público Municipal – centro	11 de setembro de 2008	Cronograma de atividades do PDP; Cenário do Saneamento; Funcionamento do NG; Assuntos gerais e de interesse.
57	Mercado Público Municipal – centro	25 de setembro de 2008	Apresentação sobre Zoneamento ambiental
58	Mercado Público Municipal – centro	09 de outubro de 2008	Zoneamento econômico-ecológico do litoral; Análise de questões referentes ao Processo do PDP.
59	Mercado Público Municipal – centro	06 de novembro de 2008	Recomposição do NG; Repactuação; Cronograma de Trabalho; Data e Normatização da Audiência Pública Municipal.
60	Mercado Público Municipal – centro	11 de dezembro de 2008	Apresentação do Relatório de Desempenho e resultados do processo de elaboração do PDP
61		18 de março de 2010-	Audiência Pública para apresentação do processo de elaboração do PDP.
62	Centro de	11 de abril de	Avaliação do anteprojeto de

	Educação continuada da Secretaria Municipal Educação De	2011	lei do PDP sustentável de Florianópolis.
63	Centro de Educação da continuada da Secretaria De Municipal Educação	21 de abril de 2011	Avaliação e realização dos trabalhos relativos à elaboração final do PDP a ser encaminhado este ano a CMF
64	Centro de Educação da continuada da Secretaria De Municipal Educação	19 de maio de 2011	Avaliação e realização dos trabalhos relativos à elaboração final do PDP a ser encaminhado este ano a CMF.
65	Centro de Educação da continuada da Secretaria De Municipal Educação	06 de junho de 2011	Adequação do cronograma de trabalho do PDP.
66	Centro de Educação da continuada da Secretaria De Municipal Educação	24 de agosto de 2011	Aprovação de Decreto pretendido pelo Prefeito Municipal aos integrantes que compunham o NG. Reconstituição do Núcleo; Estabelecimento de novo calendário para as atividades necessárias de participação representativa.
67	Ministério Público Estadual de SC	27 de outubro de 2011	
68	Centro de Educação	15 de dezembro de	Aprovação da Ata anterior; Apresentação do tema

	continuada da Secretaria Municipal De Educação	2011	“Modelo de Cidade, estratégias, políticas e programas; Análise da proposta de metodologia apresentada por Raul na reunião anterior.
69		02 de fevereiro de 2012	Audiência Pública para apresentação do processo de elaboração do PDP.
70	FECOMÈRCIO	16 de fevereiro de 2012	Aprovação da Ata anterior; Alteração do horário das reuniões do NG; Apresentação do roteiro de discussão e aprovação social da proposta do PDP de Florianópolis.
71	Centro de Educação Continuada da Sec. Mun. De Educação	23 de fevereiro de 2012	Apresentação do roteiro de discussão e aprovação social da proposta do PDP de Florianópolis.
72		01 de março de 2012	Informe sobre a audiência pública na Lagoa da Conceição; Informe sobre as filmagens das reuniões do NG; Aprovação da ata; Apresentação do mapa ambiental.
73	FECOMÈRCIO	15 de março de 2012	Apresentação da ata anterior; Apresentação do Anteprojeto de Lei do PDP de Florianópolis.
74	Centro de	20 de março de	Metodologia das Audiências

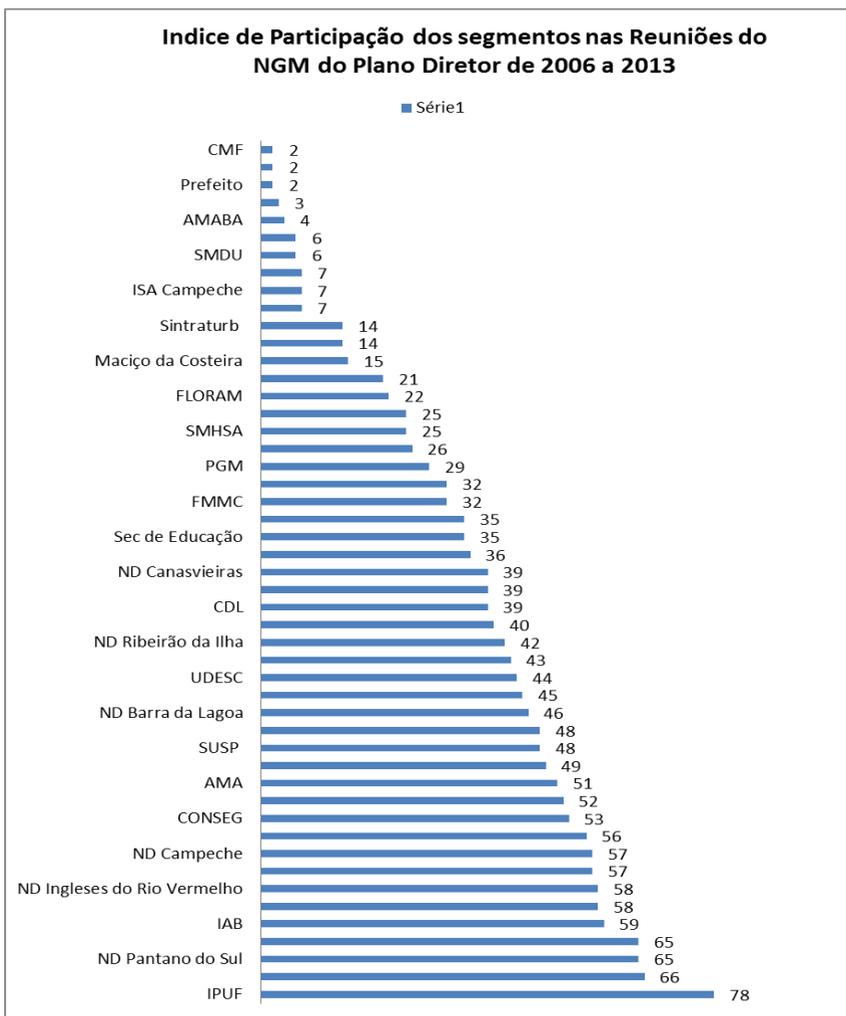
	Educação Continuada da Sec. Mun. De Educação.	2012	Públicas; Filmagem das reuniões do NG; Plano de Mídia.
75	Centro de Educação Continuada da Sec. Mun. De Educação	29 de março de 2012	Aprovação da Ata da reunião anterior; Metodologia das Audiências Públicas; Filmagem das reuniões do NG; Plano de Mídia.
76	Centro de Educação Continuada da Sec. Mun. De Educação	19 de março de 2012	Aprovação da Ata da reunião anterior; Deliberação sobre a representação do Rio vermelho; Definição sobre a representação do Distrito de Ribeirão da Ilha; Metodologia das Audiências Públicas; Plano de Mídia.
77	Centro de Educação Continuada da Sec. Mun. De Educação	10 de maio de 2012	Aprovação da Ata da reunião anterior; Cronograma da Apresentação do rebatimento das Diretrizes Comunitárias no projeto do PDP; Apresentação do Plano de mídia.
78	Centro de Educação Continuada da Sec. Municipal De Educação	24 de maio de 2012	Aprovação da Ata da reunião anterior; Cronograma das atividades; Apresentação do Plano de Mídia.
79	Centro de	28 de junho de	Aprovação da Ata da

	Educação Continuada da Sec. Mun. De Educação	2012	reunião anterior; Apresentação do Novo Presidente do NG; Cronograma das audiências públicas; Complementação do Plano de Mídia.
80	Centro de Educação Continuada da Sec. Mun. De Educação	12 de julho de 2012	Aprovação da Ata da reunião anterior; Plano de comunicação (material de apoio para as audiências); Capacitação para a visualização e manipulação dos mapas; Cronograma das audiências.
81	Centro de Educação Continuada da Sec. Mun. De Educação.	06 de setembro de 2012	Aprovação da Ata da reunião anterior; Informes gerais; discussão do calendário para reuniões do NG.
82	Centro de Educação Continuada da Sec. Mun. De Educação.	20 de setembro de 2012	Aprovação da Ata da reunião anterior; Informes gerais; Discussão do calendário para reuniões do NG.
83	Auditório da CASAN – Centro	25 de abril de 2013	Apresentação da atual situação de tratamento do PD dentro do IPUF; Apresentação Proposta do órgão para o processo; Debate, sugestões e definições.
84	Câmara de Dirigentes Lojistas de Florianópolis – Centro	16 de maio de 2013	Proposta de calendário de reuniões do NG; Apresentação dos conteúdos do PD.

85	Centro Educação continuada Centro	de –	18 de julho de 2013	Aprovação da Ata da reunião anterior; Aprovação do calendário das reuniões ordinárias do NG.
86	Centro Educação continuada Centro	de –	29 de agosto de 2013	Apresentação dos mapas do PDP; Apresentação da proposta e os aspectos da PMF elaborada no período de 2013;
87	Centro Educação continuada Centro	de –	05 de setembro de 2013	Apresentação da equipe do IPUF que trabalha no projeto do PDP e o conteúdo. Calendário do PDP; Assuntos Gerais e de interesse.

Fonte: Desenvolvido pela autora.

## ANEXO II



Fonte:Desenvolvido pela autora.

### ANEXO III

Quadro geral do Índice de participação dos segmentos representativos na reunião do NGM do Plano Diretor

<b>Organizações</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Prefeito	1					1
IPUF	16	23	21	2	11	5
PGM		11	11	1	5	1
MPF	2					
CMF						2
SUSP	8	23	17			
Sec de Educação	1	16	4	2	11	1
Sec. De Saúde	2	15	3	1		
SMHSA	6	14	3	1		1
SMDU				2		4
SMO		3				
COMCAP	4	23	12	1	3	
CDL	10	13	6	2	6	2
INMMAR					1	5
IAB	11	14	15	3	11	5
FLORAM	1	12	1	1	4	3
FEEC	6				1	
UDESC	4	13	11	1	10	5
UFECO	10	14	17	2	11	4
UFSC	9	17	6	2	4	1
CREA	7	10		1	3	4
CONSEG	8	18	12	1	10	4
OAB				1	8	5

Ambientalistas		22	18			
Aliança Nativa	12			1	9	4
Movimentos Culturais	9	11	8	1	6	1
AMABA				1	1	2
AMA	12	20	8	2	7	2
ISA Campeche					7	
Floripa Acessível	10	20	13	1	10	3
Sinduscon	12	14	8	1	8	5
Sintraturb	9	5				
Fórum da Cidade	14	21	17	2	8	4
FMMC	2	14	9		5	2
ND Pantano do Sul	8	21	18	2	11	5
ND Barra da Lagoa	1	15	13	1	11	5
ND Lagoa da Conceição		14	3	1	9	5
ND Canasvieiras	1	16	8	1	10	3
ND Sto Antonio de Lisboa	3	20	12	2	11	4
ND Ratonés	11	18	20	2	10	4
ND Ribeirão da Ilha	1	20	15	1	5	
ND São João do Rio Vermelho	2	20	18	1	6	2
ND Campeche	4	19	18	1	11	4
ND Cachoeira do Bom Jesus	1	22	15	1	6	
ND Ingleses do Rio Vermelho	4	21	20	1	10	2

ND Sede – Ilha	3	21	18	1	8	5
ND Continente		21	5	1	5	3
Maciço da Costeira		2	13			
ND Bacia do Itacorubi		2	4		1	

Fonte: desenvolvido pela autora.