

Samuel Steiner dos Santos

**ENTRE TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS: OS
INSTITUTOS DE PLANEJAMENTO URBANO DE
FLORIANÓPOLIS E JOINVILLE**

Tese submetida ao Programa de Pós
Graduação em Geografia da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Elson Manoel
Pereira

Florianópolis
2015

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

Santos, Samuel Steiner dos

Entre transformações e permanências : os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville / Samuel Steiner dos Santos ; orientador, Elson Manoel Pereira - Florianópolis, SC, 2015.

627 p.

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

Inclui referências:

1. Geografia. 2. Planejamento Urbano. 3. IPPUJ. 4.IPUF. 5. Institucionalização. I. Pereira, Elson Manoel. II.Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

Samuel Steiner dos Santos

**ENTRE TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS: OS
INSTITUTOS DE PLANEJAMENTO URBANO DE
FLORIANÓPOLIS E JOINVILLE**

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

Florianópolis, 21 de setembro de 2015

Prof. Dr. Aloysio Martins de Araújo Júnior
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

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

Prof. ^a, Dr. ^a Rita de Cássia Lucena Velloso
Universidade Federal de Minas Gerais

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

Prof. Dr. Nelson Popini Vaz
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Paulo Marcos Borges Rizzo
Universidade Federal de Santa Catarina

Para aqueles que buscam uma cidade onde a rua seja a morada de todos, onde o progresso não seja apenas material e econômico, mas também humano... cidade da diferença, mas também da tolerância. Do trabalho, mas também do ócio e do lazer. Do individual, mas, sobretudo, do coletivo. De lutas e disputas, mas também de direitos. De pedra, aço e concreto, mas também de carne, de terra e de sonhos.

AGRADECIMENTOS

Mãe, pai, Michelle, Léo, Johanna, João, Paulo e Pedro. Cláudia, Gabriel, Calil e Julinho, Cícero, Antônio e Clarinha. Dona Bica e seu Caquinho, Carlota e Leonardo. Doroti, Cininho; Seu Seno, Dácio e Vera; Fabiano e Maíza; Peto, Gi, Caio e Letícia; Daniel e Mari; Luci.

Aos amigos: Billo, Gabriela e Gabriel; Cris, Kerito e Davi; Márcio, Lú e Lara; Vini, Dani e Camila; Seno e Jussara; Renato e Isabela; Gabriela, Ricardo, Maria Eduarda e Cecília; Marcelo, Aline, Artur e Théo; Rafa, Amanda e Inácio, Seu Amaro e dona Vilma; Alexandre, Cris, Gabriel, Arthur e Maria; João e Regina; Juliana, Silas e Helena; Filipe e Tábata; Graziela, Jair, Mateus e Miguel; Beto e Rosana; Nenén, Tanea, Pinga e Carla; Carol e Carlos, Valcioni e Ana; Teco e Miriam; Fabio, Juliana e Flávio Miguel; Alemão e Regina; Marcelo; Zuca, Patrícia, Alice e Amanda; Reinaldo e Velma; Deise, Marcelo e Davi; Ernesto e Juceli; Ricardo, Nílson e Marcos.

À família Santos e à grande família Steiner.

Aos amigos do LabCS: Ganiza, Sílvio, Luís, Murad, Elaine, Jânea, Edson, Juliana, Geisa, Patrícia, Caio, Jonatan, Ralf, Naum, Ricardo, Lívia e Gustavo. Solange, Bruna, Vinícius e Geórgia.

Aos amigos ARQ 99.2: Juninho, Rômulo, Faust, Anna, Gisele e Tati; Júlia e Fernando; Louise, Vítor, Tomas e Théo.

Aos Cacos: Ederson, Assis, Raul e Mônica, Rico e Juci, Marcelo, Luciano, Andréia e Luciana.

Aos professores, funcionários e colegas do PPGGEO.

Aos alunos, colegas e funcionários do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC. Aos estudantes do AMA, SEMENTE e Quilombolas.

Aos professores Popini, Paulo Rizzo, Rita Velloso, Vera e Seibel.

Ao Degrau pelo espaço, pelos cafés e pela tranquilidade para redação da tese.

Ao Gente da Terra, Tijuquera e Dazaranha. Festa da Laranja, Pinheira, Forquilha, Avaí, Ressacada e Sítio do Mané Paulo. Pirão, Anchova e Rancho de Amor à Ilha.

À família Pereira: Comandamento, Stella, Ana e Nicole.

À minha "pequena família": Fabíola e Amã.

Entre o crepúsculo do que já era e a aurora de novos tempos, encobertos pelo manto tenebroso da noite, vigem os riscos do interregno. O poder dominante, rarefeito de substância, não murcha ao se esvaziar. Ao contrário dos balões, ele mantém luzidas suas formas vazias. Além do dom de iludir, conserva até o limite da extrema-unção o monopólio legal do uso da força. O arreganho repressivo, replicado pela exasperação entre os artífices do novo, gera um cabo de guerra envolto pelo fascínio da violência, daí os “sintomas mórbidos” referidos por Gramsci. O tempo de duração e os tumultos desta perigosa travessia serão definidos no campo aberto da luta política. Nada estará de antemão decidido. No interior do interregno, como no coração das trevas, tudo pode acontecer, inclusive nada.

Léo Lince

RESUMO

O Brasil tem vivenciado, nas últimas décadas, rápidas transformações institucionais, econômicas, políticas e territoriais. No planejamento urbano, estas mudanças impõem um cenário de crise, não somente aos tradicionais modelos urbanísticos e referenciais teóricos, mas também ao chamado conhecimento competente sobre a cidade. Um conhecimento que foi, por muito tempo, quase que uma exclusividade dos profissionais lotados em órgãos públicos locais de planejamento. É neste cenário que em diferentes regiões do mundo verifica-se a multiplicação de dispositivos que demandam participação social e descentralização dos processos decisórios. A dinâmica institucional de descentralização frente a uma sociedade plural tem estruturado novos conflitos, sinergias, competências e responsabilidades entre atores públicos e privados. Neste ambiente complexo, as formas tradicionais de planejamento urbano são questionadas e o papel dos técnicos do planejamento urbano é relativizado: impõe-se uma dinâmica de declínio e perda de legitimidade de suas formas habituais de atuação. A presente investigação busca colaborar na compreensão destas transformações a partir do interior das instâncias locais de planejamento urbano. Para tanto desenvolvemos um estudo nos dois mais populosos municípios de Santa Catarina, Florianópolis e Joinville, que dispõe de institutos de planejamento urbano, IPUF e IPPUJ, respectivamente. Partimos da hipótese de que a década de 90 marca um período de transformações na prática do planejamento urbano institucionalizado nestas duas cidades: seus institutos passam a desempenhar um padrão reativo de atuação, consequência da crise do planejamento urbano, enquanto teoria e prática, mas também o resultado de transformações nas estruturas econômicas, políticas e institucionais de ambos os municípios. Apesar das mudanças, o rearranjo de forças políticas em Florianópolis e Joinville não tem sido suficiente para sacramentar o ocaso do planejamento urbano tradicional em muita de suas características. Evidencia-se assim um cenário ambíguo de transformações e permanências, caracterizado pela substituição gradual do cenário abrangente do planejamento urbano por perspectivas setoriais fragmentadas, seguida da consequente desresponsabilização do Estado frente às questões urbanas.

Palavras-chave: Planejamento urbano; Florianópolis; Joinville; IPUF; IPPUJ; Plano Diretor; institucionalização.

ABSTRACT

In recent decades, Brazil has experienced rapid institutional, economic, political and territorial transformations. In urban planning, these mutations impose a crisis scenario, not only to the traditional urban models and theoretical frameworks, but also to the so-called competent knowledge of the city, for a long time concentrated in the hands of professionals from local public planning agencies. In such scenario, there is a proliferation of devices that require social participation and decentralization of decision-making in different regions of the world. The institutional dynamics of decentralization relative to a plural society has structured new conflicts, synergies, powers and responsibilities between public and private actors. In this complex environment, traditional forms of urban planning are questioned and the role of technical urban planning is relativized: a dynamic of decline and loss of legitimacy of their usual ways of acting is imposed. This research seeks to contribute to the understanding of these changes from the inside of local authorities of urban planning. Therefore we developed a study in the two most populated cities of Santa Catarina, Florianópolis and Joinville, both of which feature urban planning institutes: IPUF and IPPUJ, respectively. Our hypothesis is that the 90's marked a period of transformation in the practice of urban planning institutionalized in these two cities: its institutes begin to play a reactive pattern of activity, consequence of the urban planning crisis, in theory and practice, in addition to the result of changes in economic structures, political and institutional in both municipalities. Despite the changes, the rearrangement of political forces in Florianópolis and Joinville has not been sufficient to consecrate the decline of traditional urban planning in many of its features. It is thus evident the presence of an ambiguous scenario of changes and immutability, characterized by the gradual replacement of the comprehensive agenda of urban planning for fragmented sectoral perspectives, as well as the consequent irresponsibility of the state in the face of urban issues.

Keywords: Urban Planning; Florianópolis; Joinville; IPUF; IPPUJ; Master Plan; institutionalization.

RESUMÉ

Le Brésil a connu au cours des dernières décennies, des transformations institutionnelles, économiques, politiques et territoriaux rapides. Dans la planification urbaine, ces mutations imposent un scénario de crise, non seulement pour les modèles urbains traditionnels et les cadres théoriques, mais aussi la connaissance dite compétente de la ville, depuis longtemps concentrée dans les mains de professionnels situés au sein des organismes locaux de planification. Dans ce contexte, dans différentes régions du monde, il ya une prolifération de périphériques qui nécessitent la participation sociale et la décentralisation de la prise de décision. Les dynamiques institutionnelles de la décentralisation de l'avant vers une société plurielle a structuré conflits nouveaux, des synergies, des pouvoirs et des responsabilités entre les acteurs publics et privés. Dans cet environnement complexe, les formes traditionnelles de la planification urbaine sont interrogés et le rôle de la planification urbaine technique est relativisée: elle doit être une dynamique de déclin et la perte de légitimité de leurs moyens habituels d'agir. Cette recherche de recherche contribuent à la compréhension de ces changements de l'intérieur des autorités locales de la planification urbaine. Nous avons donc développé une étude dans les deux villes les plus peuplées de Santa Catarina, Florianopolis et Joinville qui dispose d'instituts de planification urbaine, et IPUF IPPUJ respectivement. Notre hypothèse est que la 90 marque une période de transformation dans la pratique de la planification urbaine institutionnalisés dans ces deux villes: ses instituts commencent à jouer un motif réactif d'activité, conséquence de la crise de la planification urbaine, alors que la théorie et la pratique, mais aussi la résultat de changements dans les structures économiques, politiques et institutionnelles dans les deux municipalités. Malgré les changements, le réarrangement des forces politiques à Florianopolis, Joinville n'a pas été suffisante pour consacrer le déclin de la planification urbaine traditionnelle dans beaucoup de ses caractéristiques. Donc, il est évident un des changements et de l'entretien de scénarios ambigus, caractérisée par le remplacement progressif de l'ordre du jour complet de planification urbaine par des perspectives sectorielles fragmentées, puis l'irresponsabilité conséquente de l'Etat face à des questions urbaines.

Mots-clés: Aménagement Urbain; Florianópolis; Joinville; IPUF; IPPUJ; Plan d'Urbanisme; institutionnalisation ;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: A ciência vista como a evolução de um paradigma	32
Figura 2: Ciclos de uma instituição	46
Figura 3: Ano de Fundação das instituições ligadas à ANPUR	88
Figura 4: Ano de criação das instituições de "Desenvolvimento Urbano" CAPES	88
Figura 5: Origem disciplinar das instituições vinculadas à ANPUR	90
Figura 6: Ano de criação dos cursos de Arquitetura e Urbanismo no Brasil	91
Figura 7: Expansão urbana de Joinville nos diferentes períodos	154
Figura 8: O papel de Florianópolis na rede urbana sul – brasileira	177
Figura 9: Inserção de Florianópolis na rede urbana de SC	178
Figura 10: Croqui síntese do diagnóstico do PDIAUF	178
Figura 11: Proposta de uso e ocupação do solo para o novo aterro proposto	179
Figura 12: Aproximação conceitual: Florianópolis, Brasília e Le Corbusier	180
Figura 13: Macrozoneamento do Plano Diretor de Joinville de 1973	186
Figura 14: Abrangência das normas urbanísticas de Florianópolis 1976/97	239
Figura 15: Esquema conceitual da metodologia Thomson	242
Figura 16: Modelo teórico de ocupação para a AUF o modelo de ocupação	244
Figura 17: Macrozoneamento do PEU/87	263
Figura 18: Proposta de desenho urbano para a área central de Joinville	268
Figura 19: As ações empreendidas pelo IPPUJ entre 1991 e 1996	278
Figura 20: Conceito de unidade de vizinhança do PDI do Campeche	303
Figura 21: Proposta urbanística para a Via Parque do PDI do Campeche	305
Figura 22: Uso e ocupação do solo do Plano Diretor da Planície Entremares	306
Figura 23: Proposta de uso e ocupação do Plano Comunitário do Campeche	310
Figura 24: Modelo negociado e hierárquico de planejamento	329
Figura 25: Características da organização burocrática	347
Figura 26: Contratação de servidores permanentes pelo IPUF 1977/2014	352
Figura 27: Formação do quadro técnico do IPUF entre 1977/2014	354
Figura 28: Contratação de servidores pelo IPPUJ entre 1991/2012	355
Figura 29: Dimensões da noção profissional de competência	399
Figura 30: Empreendimentos imobiliários no Pântano do Sul	408
Figura 31: Organograma do Conselho da Cidade de Joinville	496
Figura 32: Linha do tempo do PU em Florianópolis (1954-2012)	548
Figura 33: Linha do tempo do PU em Joinville (1965-2014)	549
Figura 34: Ciclo tradicional de institucionalização	550
Figura 35: Ciclo institucional segundo manifestação de poder	553
Figura 36: Etapas de institucionalização do PU em Florianópolis e Joinville	554
Figura 37: Ciclo institucional do IPUF (1954-2012)	568
Figura 38: Ciclo institucional do IPPUJ (1965-2014)	582
Figura 39: Graus de participação social de ARNSTEIN	585

LISTA DE QUADROS

Tabela 1: Síntese comparativa entre do Urbanismo e do PU	80
Tabela 2: Percurso profissional dos alunos do IPPUR e PROPUR	92
Tabela 3: Procedência disciplinar dos alunos do IPPUR e PROPUR	93
Tabela 4: Formas institucionais de organização profissional	110
Tabela 5: Dinâmica demográfica de Florianópolis entre 1810 e 1980	114
Tabela 6: Municípios mais populosos de SC/1950 e Joinville 1940/2010	149
Tabela 7: Extrato do Jornal "Notícias do Dia", do dia 03/01/2015	363
Tabela 8: As lógicas de fragilização institucional no IPUF e IPPUJ	366
Tabela 9: Audiências públicas da Câmara de Vereadores 2002/2008	421
Tabela 10: Número de Delegados a serem eleitos por Segmento Social	474
Tabela 11: Etapas do Processo de revisão do PDP de Joinville	475
Tabela 12: Representação no âmbito do Conselho da Cidade de Joinville	508
Tabela 13: As vantagens do Parque Tecnológico do Campeche	521
Tabela 14: Atividades desenvolvidas pelo IPPUJ entre 1996/2005	574
Tabela 15: Atividades desenvolvidas pelo IPPUJ entre 2006/2013	579
Tabela 16: Aspectos positivos e críticas à participação social	588
Tabela 17: Dilemas da participação social	589

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
IPPUJ	Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville
ACI	Área Comunitária Institucional
ACIF	Associação Comercial e Industrial de Florianópolis
ACIJ	Associação Comercial e Industrial de Joinville
AI-5	Ato Institucional n. 5
APL	Área de Proteção Limitada
APP	Área de Preservação Permanente
ARE	Área Residencial Exclusiva
ARP	Área Residencial Predominante
AUNP	Área Urbana de Ocupação Não Prioritária
AVL	Área verde de Lazer
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CAU/SC	Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina
CC	Conselho da Cidade
CCD	Conselho Consultivo e Deliberativo
CCS	Câmara Comunitária Setorial
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas
CEAJ	Centro de Engenheiros e Arquitetos de Joinville
CEAU	Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo
CGPD	Conselho Gestor do Plano Diretor
CIAM	Congresso Internacional da Arquitetura Moderna
CMC	Conferência Municipal da Cidade
CMV	Câmara Municipal de Vereadores
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COM	Cidade de Porte Médio
COMURB	Companhia Urbanizadora de Joinville
CREA/SC	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura, Agronomia de SC
CURA	Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
DESENVILLE	Conselho de Desenvolvimento de Joinville
DETRAN	Departamento de Trânsito
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
ESPLAN	Escritório Catarinense de Planejamento Integrado
EUA	Estados Unidos da América
FATMA	Fundação Estadual do Meio Ambiente
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIPLAN	Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local

FLORAM	Fundação Municipal do Meio Ambiente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONPLATA	Fundo Financeiro de Desenvolvimento da Bacia do Rio da Prata
FUNDEMA	Fundação do Meio Ambiente
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis
INESP	Instituto de Ensino Superior e Pesquisa
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
JICA	Japan International Cooperation Agency
LC	Lei Complementar
LOT	Lei de Ordenamento Territorial
MCidades	Ministério das Cidades
MCQV	Movimento Campeche Qualidade de Vida
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP/SC	Ministério Público de Santa Catarina
MPF	Ministério Público Federal
ND	Núcleo Distrital
NG	Núcleo Gestor Municipal
NGM	Núcleo Gestor Municipal
OAB	Organização dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não-Governamental
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PBU	Plano Básico de Urbanismo de Joinville
PDDS	Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PDIAUF	Plano de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano
PDP	Plano Diretor Participativo
PDPI	Plano Diretor Participativo e Integrado de Florianópolis
PDTAUF	Plano de Desen. Turístico do Aglomerado Urbano de Florianópolis
PEJ	Plano Estratégico de Joinville
PEU	Plano de Estruturação Urbana
PLADSTU	Plano do Sistema de Transportes Urbanos
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PMJ	Prefeitura Municipal de Joinville
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação

PROPUR	Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional
PSD	Partido Social Democrático
PU	Planejamento Urbano
PUE	Plano de Urbanização Específico
PUR	Planejamento Urbano e Regional
RBU	Reserva da Biosfera Urbana
SAGMACS	Sociedade de Análises Gráficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SECOVI	Sindicato das Empresas de Locação de Imóveis
SEPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SETUR	Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte de Florianópolis
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SMDU	Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano
TAC	Teatro Álvaro de Carvalho
UCAM	Universidade Candido Mendes
UCSAL	Universidade Católica de Salvador
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UDN	União Democrática Nacional
UEP	Unidade Especial de Planejamento
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNOCHAPECÓ	Universidade Comunitária Regional de Chapecó

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
<hr/> <i>PARTE 01: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO</i> <hr/>	
CAPÍTULO 01: OS CAMINHOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO	41
1.1 Instituto, instituição e institucionalização	41
1.2 O planejamento urbano como técnica de administração pública	51
1.3 O planejamento urbano no nacional-desenvolvimentismo	57
1.4 Anos 1980/90 e a municipalização das políticas públicas	63
CAPÍTULO 02: DELIMITAÇÃO DE UM CAMPO, LEGITIMIDADE DAS PRÁTICAS	74
2.1 Do urbanismo ao planejamento urbano e de volta ao primeiro?	74
2.2 A noção de disciplina e a pulverização da ciência	83
2.3 Do ensino à noção de profissão: o sistema de profissões e o PU	98
2.4 Os componentes do espaço profissional em Planejamento Urbano	108
<hr/> <i>PARTE 02: AUGE E DECLÍNIO DE UM MUNDO SÓLIDO</i> <hr/>	
CAPÍTULO 03: AS REPRESENTAÇÕES DE UM MUNDO SÓLIDO	113
3.1 Florianópolis em 1950	113
3.2 Modernidade, modernismo e racionalidade instrumental	122
3.3 Modernismo à brasileira? As metanarrativas desenvolvimentistas	134
3.4 Modernidade em Joinville e a ressignificação da história	149
CAPÍTULO 04: A CONVULSÃO DO PROJETO MODERNO?	170
4.1 O PDIAUF/76, o IPUF/77 e a metropolização por decreto	170
4.2 O Plano diretor de 1973 em Joinville: um plano sem mapas	182
4.3 A tecnocracia e o discurso competente sobre a cidade	189
4.4 A aplicação do racionalismo formal nas experiências	197
<hr/>	

PARTE 03: AS CRISES DO MUNDO LÍQUIDO MODERNO

CAPÍTULO 05: A CORROSÃO DO PROJETO MODERNO?	219
5.1 Os limites da razão instrumental e os prenúncios da crise	219
5.2 O IPUF e o período heróico (1977-1988)	224
5.3 O PEU/87 e os primeiros anos do IPPUJ (1991-1997)	258
5.4 O IPUF e os anos 1990: da euforia ao ceticismo	281
CAPÍTULO 06: TRANSFORMAÇÕES NOS INSTITUTOS DE PU	321
6.1 Mudança de atores, de papéis e de relações	321
6.2 Entre ciclos político-eleitorais e ciclos de planejamento	330
6.3 Divergências entre técnicos, poder legislativo e poder executivo	369
6.4 Entre lógicas técnicas e profanas	379
6.5 Urbanismo 'just in time': a contestação através do projeto	387
6.6 Mudanças com resistências internas	394

PARTE 04: INTERREGNO OU A CRISE COMO PARADIGMA

CAPÍTULO 07: ENTRE TRANSFORMAÇÕES E PERMANÊNCIAS	403
7.1 O IPPUF, os anos 2000 e o plano diretor participativo	403
7.2 O IPPUJ, os anos 2000 e o empreendedorismo urbano	452
7.3 Do plano ao projeto, do planejamento à governança urbana	511
7.4 Tecnocracia e democracia, duas noções antagônicas?	532
CAPÍTULO 08: ALTERNATIVAS OU CRISE COMO PARADIGMA	547
8.1 Os ciclos institucionais do IPUF e do IPPUJ	547
8.2 Novos ciclos para o IPUF e para o IPPUJ?	583
CONCLUSÕES	595
BIBLIOGRAFIA	611

INTRODUÇÃO

O planejamento urbano, desde sua origem, mobiliza saberes profissionais com a ideia de gerenciar a complexidade de fenômeno urbano, de antecipar e de abordar seus problemas, suas escalas espaciais e temporais. O problema é normalmente percebido como uma divergência entre uma situação real, tal como ela é, e uma situação ideal futura, tal como ela deveria ser. Um desejo, uma aspiração.

A compreensão do planejamento urbano está, portanto, fortemente vinculada ao seu tempo. Seu conteúdo e suas práticas modificam-se ao passo das transformações mais amplas da sociedade na qual se inscreve. Fatores múltiplos e interdependentes concorrem para tais mutações: a economia, os modos de produção e consumo, de uso e produção do espaço, assim como as estruturas administrativas, institucionais e instâncias políticas.

Durante a maior parte da história recente os técnicos representaram a essência do planejamento urbano institucionalizado¹ no Brasil. Do urbanismo higienista de fins do século XIX, passando pelo urbanismo utópico das primeiras décadas do século XX, as últimas décadas do século passado assistiram a imposição de um planejamento urbano pragmático. Em grande medida, esta prática tem se limitado a uma ação regulatória, através de índices urbanísticos, de zoneamentos e da tentativa de controle amíúde das ações dos agentes sociais sobre o espaço urbano.

Em muitos lugares os técnicos do planejamento urbano institucionalizado tornaram-se os responsáveis por formular diagnósticos, apontar problemas e

¹ Trataremos por planejamento urbano institucionalizado aquele inscrito no interior das instâncias administrativas locais, no momento em que o planejamento urbano é assumido como técnica e função do Estado.

encontrar soluções para as chamadas “disfunções da cidade”. Distribuídos entre órgãos diversos do Estado, estes “profissionais do urbano” gozaram de um grande prestígio, tanto junto ao corpo político, quanto da população. Mesmo que parte importante de suas idéias não tenha sido colocada em prática, sua atuação era compreendida como essencial. Para os políticos a garantia de legitimação de suas ações; para parcela da população a possibilidade de subverter o caráter desigual das decisões políticas. Ambos os lados utilizavam-se, no entanto, de argumentos semelhantes: a aplicação do conhecimento competente, calcado na neutralidade científica e na decisão racional, seria capaz de dar resposta adequada aos problemas da cidade.

Tal compreensão, de eficacidae virtuosa do conhecimento técnico, acabou por enraizar-se no ideário coletivo, por mais que a análise crítica da historia do planejamento urbano dê conta de um distanciamento entre a responsabilidade assumida pelos núcleos técnicos locais e forma efetiva de produção do espaço urbano.

Seja pelo conteúdo elitista dos planos higienistas; pela pretensão de universalismo dos planos modernistas; pelo positivismo pragmático dos planos mais recentes, a visão tecnicista contida nestes modelos passa a ser compreendida como uma das principais causas da baixa operacionalidade do planejamento urbano institucionalizado. É neste cenário que em diferentes regiões do mundo verifica-se a multiplicação de dispositivos que demandam participação social. Esta tem se tornado, para muitos, a garantia de uma nova legitimidade para a ação pública, sobretudo no âmbito da gestão e do planejamento do território.

Entre as diferentes denominações que lhe são atribuídas – participação social, participação popular, discussão pública, democracia participativa, democracia deliberativa, etc. – a ideia de intervenção dos cidadãos na

decisão política surge cada vez com maior frequência em realidades tão diferentes quanto contrastantes. Para alguns, a abertura democrática do planejamento urbano significaria a possibilidade de refundar a própria democracia para além das atuais formas representativas. Para outros, significaria uma reforma da democracia existente através do alargamento da participação nas instituições já consolidadas, através da inclusão das demandas dos diversos grupos sociais, principalmente dos grupos minoritários.

Na esteira destes acontecimentos, o Brasil vivencia importantes transformações no âmbito dos governos locais. Tais mutações têm significado, para cada realidade, a recomposição dos meios profissionais do planejamento urbano institucionalizado. Esta recomposição passa não somente pela crise de referenciais teóricos, mas também pelo rápido declínio e perda de legitimidade das formas tradicionais de atuação, frente a uma dinâmica forte de transformações institucionais, políticas, econômicas e territoriais.

A presente investigação busca colaborar na compreensão destas transformações a partir do interior dos quadros técnicos. Para tanto optamos por desenvolver um estudo em Florianópolis e Joinville, os dois mais populosos municípios de Santa Catarina que dispõem de institutos locais de planejamento urbano: o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF, criado em 1977; e a Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville – IPPUJ, criado em 1991. Neste sentido, o presente trabalho inscreve-se no esforço de análise das transformações do planejamento urbano institucionalizado, aproximando e cruzando as atuais práticas em duas diferentes realidades – Florianópolis e Joinville: questionando os limites, rupturas e continuidades, com especial enfoque na atuação dos técnicos do planejamento institucionalizado.

A estratégia de pesquisa pautada na aproximação de realidades diferentes é, para DETIENNE (2000), a possibilidade de tornar compreensíveis coisas desconhecidas a partir de coisas conhecidas mediante a analogia, a similaridade ou o contraste: identificando novos elementos e situações ou enfatizando suas especificidades. Neste sentido, é objetivo desta investigação tanto a busca por generalizações como a ênfase nas particularidades de cada realidade. Utilizamos, portanto, a conjugação entre procedimentos indutivos e dedutivos de pesquisa.

Como pano de fundo, apresentaremos uma leitura que compreende a realidade a partir de dinâmicas hegemônicas caracterizadas pelo advento da globalização e da onda neoliberal. Em um cenário fundamentado na constituição de um meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 2000), estaríamos vivenciando a perspectiva de consolidação de uma ordem global “*que busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade*” (p. 338). Mas isto não ocorre sem conflito, já que, no lugar, a racionalidade hegemônica é contraposta a outros agentes e processos. Assim ocorre uma relação dialética entre formação econômica e formação espacial. O resultado é o tensionamento entre esta ordem global – homogeneizante e vertical – que tende a produzir semelhança, uniformidade; e uma ordem local, marcada pela heterogeneidade, pelas horizontalidades - que fomenta diferença e diversidade. Seria o que LEFEBVRE (1974) chama de ordem próxima e ordem distante. A análise comparativa reivindica, portanto, uma articulação ao contexto, onde a compreensão das relações que o objeto estabelece com o ambiente imediato é elemento incontornável.

É neste sentido que emerge a pergunta principal da pesquisa, assim formulada:

Qual tem sido o papel, os atores, discursos e ações do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville face as transformações políticas, econômicas e espaciais impostas aos governos locais a partir da década de 1990 no Brasil?

Como questões secundárias, apontamos:

- Quais são as transformações enfrentadas pelo planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville?
- Quais atores, discursos, instrumentos e doutrinas urbanísticas estão presentes nas ações empreendidas pelo IPUF e IPPUJ no período em análise?
- Quais são as condições de produção e reprodução do "discurso competente" no planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville?
- Qual relação entre conhecimento competente, conhecimento profano e ação pública no planejamento e gestão urbana em Florianópolis e Joinville no período em análise: modalidades, conflitos, complementaridades e legitimidade das decisões tomadas?
- Qual a consequência do modo recente de governança "participativa" sobre as práticas do IPUF e do IPPUJ?

O *objetivo principal da pesquisa*, por sua vez, é definido nos seguintes termos:

Interpretar as relações entre conhecimento competente e ação pública no domínio do planejamento urbano em Florianópolis e Joinville: no conjunto de atores e no jogo social e político de produção da cidade.

Como *objetivos específicos*, apontamos:

- Compreender o percurso que o campo do planejamento urbano institucionalizado teve em cada uma das realidades estudadas e

estabelecer vínculos de proximidade e diferenciação de cada trajetória específica;

- Compreender como se dá a trajetória de formação dos quadros técnicos das municipalidades;
- Estudar as condições de produção e reprodução do "discurso competente" no planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville neste período;
- Compreender os limites de atuação dos técnicos do planejamento urbano institucionalizado frente às inovações em matéria de debate público: participação, concertação e governança no que tange os processos de uso e ocupação do solo a partir das experiências recentes de elaboração de planos urbanísticos.

Julgamos que a década de 90 marca um período de transformações na prática do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville: os institutos de planejamento urbano passam a desempenhar o que se poderia denominar de padrão reativo de atuação. Este cenário seria a consequência de uma crise do planejamento urbano, enquanto teoria e prática, mas também o resultado de transformações mais profundas nas estruturas econômicas, culturais, políticas e territoriais de ambos os municípios.

Tal contexto de perturbações generalizadas seria a consequência de um período histórico descrito por GRAMSCI (1971) como *interregno*, marcado por uma forte crise de autoridade e legitimidade nas formas de vida e organização social pregressas: "*a crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer*". (p.275).

(...) O interregno é o tempo da falência histórica de um ciclo da política, de um modelo, de um sistema

até então dominantes. Mas é também o tempo da inexistência de nexos que articulem (projeto alternativo) os diferentes pólos de condensação dos conflitos e das culturas críticas ao modelo que agoniza. São ocasiões propícias ao aparecimento de sintomas mórbidos, fenômenos estranhos, criaturas monstruosas. Habitado por bifurcações inesperadas e multiplicidades de rumos possíveis, ele é, por excelência, o território do imponderável. (LINCE in ALENCAR, 2013, pág. 46).

A ideia, compartilhada por BAUMAN (2001), é igualmente apropriada por CHALAS (2001) no domínio do urbanismo para caracterizar o momento de diluição do paradigma modernista e a inexistência de alternativas para substituí-lo.

Nós nos encontramos num momento de "interregno": velhas maneiras de fazer as coisas não funcionam mais, modos de vida aprendidos e herdados já não são adequados à *conditio humana* do presente, mas também novas maneiras de lidar com os desafios da contemporaneidade ainda não foram inventados, tampouco adotados. (BAUMAN, 2001)

É neste contexto que emerge nossa *hipótese principal de pesquisa*:

A ação dos órgãos locais de planejamento urbano neste "entre dois" tem se pautado pela relativa ausência de critérios e procedimentos típicos de planejamento (fixação de metas, preocupações com o médio e longo prazo, etc.). As ações constituem respostas a conflitos pontuais que eclodem na arena local. O planejamento urbano, que não é mais planejamento, apresenta-se assim, como instância capaz de oferecer legitimidade as ações do Estado dentro da atual conjuntura política, econômica e espacial complexa e contraditória presente nestes municípios.

A existência do "conhecimento competente" no planejamento urbano institucionalizado assume o papel de recurso incontornável dentro da nova estrutura "participativa" de governança do espaço urbano, como forma de manter parcela importante da lógica centralizada, confidencial e não

negociada presente nas políticas ligadas ao desenvolvimento urbano de Florianópolis e Joinville.

Este rearranjo das forças políticas tanto em Florianópolis quanto em Joinville parece não ter sido suficiente para sacramentar o ocaso do planejamento urbano tradicional em muita de suas características. Evidencia-se assim um cenário ambíguo de transformações e permanências, caracterizado pela substituição gradual do temário abrangente do planejamento urbano por perspectivas setoriais fragmentadas, seguida da conseqüente desresponsabilização do Estado frente às questões urbanas.

O que está definitivamente falido, do ponto de vista da história, só sai de cena quando se articula, no concreto da política, a alternativa de superação: o rearranjo de forças de uma nova hegemonia. Ou seja, a falência histórica só se consuma na falência política concreta: a emergência cabal e definitiva de outra 'gramática do poder'. (LINCE in ALENCAR, 2013, pág. 46).

Tal dinâmica caminha no sentido contrário ao processo de legitimação do urbanismo e de institucionalização do planejamento urbano, construído ao longo de quatro décadas (1930 – 1970) por diversos profissionais e instituições da área no país.

Hipóteses secundárias:

- O impacto do "conhecimento competente" na política de desenvolvimento urbano nestes municípios tem se limitado, em grande parte, a efeitos retóricos e discursivos. Ela evoca muito timidamente laços de comprometimento entre a atuação do IPUF e IPPUJ, os processos decisórios e as formas efetivas de produção do espaço urbano. Desta forma a função essencial do IPUF e IPPUJ tem sido reconstruir seja *a priori* ou *a posteriori*, um sentido e coerência à política de desenvolvimento urbano nestes municípios.

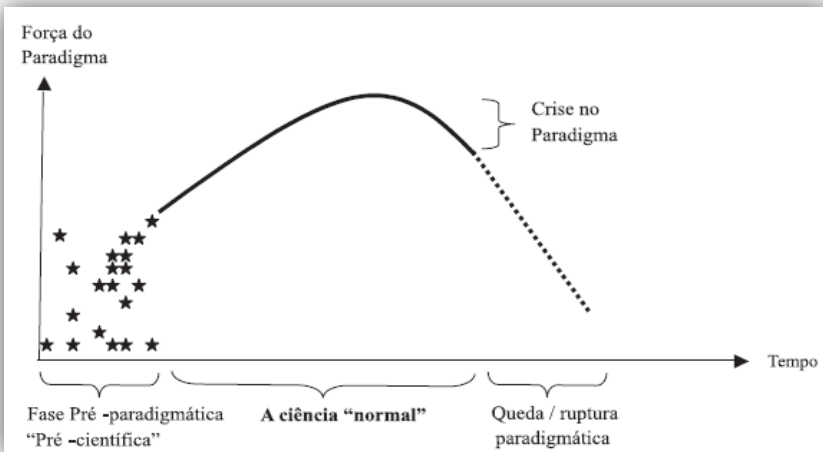
- Há a estruturação de uma ideologia urbana à qual é atribuída a capacidade de produzir ou de transformar as relações sociais; esta ideologia legitima o papel estratégico e "institucional" do IPUF e IPPUJ (enquanto prática do conhecimento competente devidamente justificada por uma ideologia política) encarregada pelo poder público não somente de monopolizar uma prática, mas, sobretudo de impor, através do planejamento do espaço urbano, certo modelo de organização social através do controle das formas de uso e ocupação do território.

Se a visão dos modernos era de construir uma nova sociedade a partir de uma cidade diferente, hoje a pretensão é bastante mais modesta. O declínio da doutrina urbanística do alto modernismo - baseada em ideais progressistas e na ampla coesão social - significou a quebra dos discursos totalitários sobre a cidade, substituindo a utopia, as determinações, a unidade social, a segurança e os espaços territoriais bem definidos por outros valores impostos pela modernidade: a insegurança, a contradição, a ambigüidade, as incertezas, a ausência dos referenciais inquestionáveis. Para BAUMAN (2001) esses elementos configuram uma "modernidade líquida" contraposta à modernidade "sólida" anterior. Para HARVEY (1992) estes valores caracterizam uma condição pós-moderna que impossibilita a realização de planos estáveis e modelos de sociedades para o futuro.

A passagem do "mundo sólido" ao "mundo líquido", que repercute em amplos setores da sociedade, atinge frontalmente o planejamento urbano, seja enquanto campo disciplinar seja enquanto prática profissional. Poderíamos compreender como uma *crise de paradigma* responsável por fragmentar a "base firme" de teorias, conceitos, métodos e discursos na qual ele havia se assentado em décadas anteriores.

Julgamos pertinente fazer uma analogia desta análise àquela trazida por KUHN (2006) em sua obra seminal “*A estrutura das Revoluções científicas*”, de 1962. Nesta obra o autor apresenta uma leitura a respeito do papel de um paradigma na ciência, compreendendo-o como um conjunto de elementos que vão desde suposições teóricas; leis expressamente declaradas; modelos-padrão de aplicação dessas leis; recomendações e compromissos intelectuais, institucionais e mesmo pessoais.

Figura 1: A ciência vista como a evolução de um paradigma



Fonte: VIEIRA & GARCIA FERNANDEZ, 2006, p. 362

Para o autor, uma vez estabelecido o paradigma, ocorre a imposição de um modelo que define os problemas relevantes, os métodos e soluções aceitáveis. A revolução científica seria o momento onde estes elementos são questionados e o paradigma vigente entra em declínio. Um período de crise de paradigmas é necessariamente sucedido por um período pré-paradigmático, de produção científica dispersa e pouco estruturada, repleta de tensões e disputas entre escolas de pensamento, de instrumentos e métodos, etc. O período pré-paradigmático, por sua vez, seria substituído

pela chamada “ciência normal”, momento em que há um desaparecimento das divergências fundamentais e de constituição de uma nova disciplina científica – ou a renovação de uma antiga – baseada em um modelo teórico e prático unificado. Esta dinâmica de surgimento, ascensão e declínio seria, portanto, recorrente e contínua na história da ciência.

(...) problemas anteriormente tidos como triviais ou não-existentes podem converter-se, com um novo paradigma, nos arquétipos das realizações científicas importantes. À medida que os problemas mudam, mudam também, seguidamente, os padrões que distinguem uma verdadeira solução científica de uma simples especulação metafísica, de um jogo de palavras ou de uma brincadeira matemática. A tradição científica normal que emerge de uma revolução científica é não somente incompatível, mas muitas vezes verdadeiramente incomensurável com aquela que a precedeu. (KUHN, 2006, p.137–8)

Julgamos que dinâmica semelhante - de surgimento, repercussão e declínio – está presente no âmbito dos institutos locais de planejamento urbano. É neste sentido que nossa investigação começa pela busca da compreensão a respeito do processo de institucionalização deste domínio, procurando evidenciar as formas pelas quais o planejamento urbano ganha repercussão no interior da estrutura social a ponto de ser incorporada às funções do Estado.

Neste sentido, a primeira parte da tese, composta por dois capítulos, se ocupará de apresentar uma reflexão sobre os caminhos que levaram à institucionalização do Planejamento Urbano nos poderes executivos municipais: o primeiro capítulo analisando as relações entre a formação de um campo disciplinar relativamente autônomo e a incorporação da prática do planejamento urbano como instrumento do Estado na gestão do território. O segundo capítulo tratará de analisar os percursos de estruturação de um espaço acadêmico e de atuação profissional, movimento

que, como veremos, parece ainda não estar consolidado. Este aspecto é importante na compreensão da crise por qual passa o planejamento urbano: suas dinâmicas internas de transformações e permanências.

Se a primeira parte busca dar conta do processo de “pré-institucionalização” ou do período “pré-paradigmático” do planejamento urbano, as demais partes da tese se ocuparão de apresentar a repercussão e consolidação (parte 02) do paradigma modernista/racionalista do planejamento urbano ocorrida entre os anos de 1950 e 1970 em ambos os municípios; e seu declínio (parte 03), que se inicia em 1980 e se aprofunda na década de 1990.

A última parte (parte 04) tratará de discutir os anos mais recentes do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville, considerado como sendo de ruptura do paradigma edificado nos anos anteriores. Esta inflexão é caracterizada pelo declínio das ações abrangentes de planejamento territorial e a amplificação de um padrão reativo de atuação, onde o papel principal dos órgãos locais deixa de ser o “*despotismo esclarecido*” segundo os preceitos progressistas e humanistas dos “*urbanistas de boa vontade*” (LEFEBVRE, 1991). O último capítulo da tese (capítulo 08), por sua vez, tem o papel de discutir os limites do discurso da participação social no planejamento urbano a partir das reflexões realizadas sobre as experiências recentes do IPUF e IPPUJ.

Sobre o método

A presente investigação aproxima-se da concepção de ciência invocada por FEYERABEND (1989): de crítica ao método científico como aplicação de modelos e regras fixas, prescritas de forma mecânica. Assim como o autor, compreendemos que tal prática limita a capacidade analítica, servindo antes para perpetuar rotinas do que para colaborar no aprofundamento do conhecimento.

Todo o método que encoraja a uniformidade, que impõe um conformismo obscurantista (...) conduz a uma degradação das capacidades intelectuais e a potência da imaginação. Ela destrói o dom mais precioso: o imenso poder da imaginação (...) nós constatamos então que não existe uma só regra, plausível e solidamente fundada. (FEYERABEND, 1989, p.46)²

Em face de um objeto complexo e contraditório, a pesquisa se desenvolve segundo um percurso dentre tantos possíveis. Compreende a análise como a fotografia de um momento em constante redefinição, o que não significa, no entanto, a ausência de critérios ou um anarquismo epistemológico. Significa, antes, a aceitação dos limites cognitivos do próprio pesquisador.

Não é sempre, porém, que o pesquisador tem consciência de todos os aspectos que envolvem este seu caminhar; nem por isso deixa de assumir um método. Todavia, neste caso, corre muitos riscos de não proceder criteriosa e coerentemente com as premissas teóricas que norteiam seu pensamento. Quer dizer, o método não representa tão somente um caminho qualquer entre outros, mas um caminho seguro, uma via de acesso que permita interpretar com a maior coerência e correção possíveis as questões sociais propostas num dado estudo, na da perspectiva abraçada pelo pesquisador. (OLIVEIRA, 1998, p. 17)

Nossa atitude frente ao desafio de interpretar o objeto de pesquisa - utilizando para isso de um “método científico” - foi de buscar afinar nossa percepção e a capacidade de manusear os fatos e informações, relacionando-os aos conhecimentos pré-existentes. Acreditamos que o procedimento

² Traduzido pelo autor. No original: « *Toute méthode qui encourage l'uniformité impose un conformisme obscurantiste (...) mène à une dégradation des capacités intellectuelles et de la puissance d'imagination (...) elle détruit (...) le don le plus précieux (...) l'immense puissance d'imagination (...) nous constatons alors qu'il n'y a pas une seule règle, aussi plausible et solidement fondée(...)* » (FEYERABEND, 1989, p.46)

científico está contido no cuidado na apreciação das informações; na avaliação constante das hipóteses e objetivos da pesquisa; na busca por aprofundar o conhecimento em relação ao objeto; no exame empírico detalhado; no questionamento da validade das fontes de dados e informações; na tentativa de interpretação dos autores e conceitos; na busca por evitar a reprodução mecânica de verdades ou esquemas reducionistas; e na tentativa de combinar escalas temporais e espaciais diversas.

O que tentamos realizar ao longo do percurso foi praticar a pesquisa científica fundamentalmente como um exercício de criatividade. Neste sentido, antes de nos agarrarmos a referenciais teóricos totalizantes, permitimos certa flexibilidade na aproximação de leituras, idéias, conceitos e análises, desde que elas se mostrassem pertinentes em face do desafio de iluminar aspectos do objeto.

Operacionalização da pesquisa

Tendo definida uma das dimensões do objeto: os institutos de planejamento urbano de Florianópolis e Joinville, foi preciso estabelecer um recorte temporal. Inicialmente pensamos em restringir a análise ao período de existência dos respectivos órgãos: desde 1977 para o IPUF e 1991 para o IPPUJ.

As primeiras leituras realizadas sobre o conceito de institucionalização indicaram, no entanto, a necessidade de estabelecer uma leitura mais ampla do processo, abarcando igualmente as dinâmicas de “pré-institucionalização”. Esta análise se mostrou pertinente, tendo em vista o fato de que as condições pregressas de organização da estrutura administrativa local acabaram por influenciar fortemente os percursos institucionais vivenciados pelo IPUF e IPPUJ. Neste sentido, em Florianópolis a pesquisa inicia na década de 1950, momento de elaboração

de seu primeiro plano diretor; e, em Joinville, na década de 1960, no momento de elaboração do Plano Básico de Urbanismo – PBU, de 1965, que é igualmente a primeira iniciativa mais articulada e abrangente de planejamento urbano na cidade. Por se tratar de um trabalho eminentemente de reconstituição histórica, os dados e informações foram levantados a partir de três estratégias principais:

- 1) Pesquisa bibliográfica, realizada nas principais bibliotecas do país - através de recursos digitais - arquivos históricos públicos e privados, periódicos impressos e digitais. Inicialmente definimos alguns tópicos-chave (institucionalização, tecnocracia, participação social, planejamento urbano, Florianópolis e Joinville) a partir dos quais foi desenvolvido um levantamento bibliográfico exaustivo, cruzando as referências em busca dos trabalhos mais recorrentes em cada assunto elencado. De caráter exploratório, esta primeira aproximação permitiu criar um substrato teórico e científico - o estado da arte - de cada tema. A pesquisa bibliográfica permaneceu intensa ao longo da pesquisa, sempre que os trabalhos de campo aportassem novas evidências ou questionamentos; ou no momento em que os referenciais inicialmente utilizados apresentassem lacunas ou inconsistências. A revisão de literatura foi um recurso amplamente utilizado para fornecer embasamento teórico capaz de iluminar aspectos do objeto em tela, colaborando para refutar ou validar hipóteses e consolidar novos percursos investigativos.
- 2) Na análise dos produtos realizados pelo planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville, dando preferência àqueles inscritos em ações de planejamento urbano: planos diretores; leis de uso e ocupação do solo; planos urbanísticos; planos viários e de mobilidade, entre outros. O objetivo deste

levantamento foi compreender as principais modificações ocorridas em relação aos discursos, doutrinas, atores, conceitos e instrumentos. Em Florianópolis foi dada atenção aos planos diretores de 1954; 1976; 1997 e 2014; bem como aos planos urbanísticos elaborados, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990. Em Joinville foram analisados os planos diretores de 1965, 1973, 1987, 1996 e 2008, bem como o Plano do Sistema de Transportes Urbanos – PLADSTU, de 1972.

- 3) *Na realização de entrevistas com atores vinculados ao planejamento urbano institucionalizado em ambos os municípios.* Embora tenhamos tratado com atores não institucionais como forma de elucidar alguns aspectos da investigação, a maior parte das entrevistas foi realizada com os profissionais inscritos nos quadros técnicos dos institutos locais de planejamento. Em ambos os casos foi recorrente o recurso aos profissionais de carreira que acompanharam as transformações da administração local ao longo dos anos. Em Florianópolis foram realizadas, no total, *vinte e duas entrevistas*, das quais quatorze com técnicos com mais de 30 anos de carreira no IPUF. Em Joinville foram realizadas *dezesesseis entrevistas*, das quais nove com técnicos de carreira do IPPUJ com mais de 15 anos de trabalho no órgão. Das trinta e oito entrevistas, quatorze (oito em Florianópolis e seis em Joinville) foram realizadas ainda no ano de 2012 e serviram para elucidar algumas questões preliminares da investigação: colaboraram para a construção das hipóteses, dos objetivos e do próprio percurso da pesquisa. As demais vinte e duas entrevistas ocorreram na última etapa do levantamento de dados, entre junho e novembro de 2014. As questões formuladas foram guiadas pelo interesse direto dos

temas da pesquisa, mas também pelo rumo dado pelos próprios entrevistados. Fizemos uso de um roteiro preliminar que orientou cada entrevista, sem, no entanto, aplicá-lo de forma rígida.

O objetivo destas estratégias foi permitir uma leitura abrangente: do contexto, dos agentes, das condições, das instâncias políticas e administrativas. Procuramos estabelecer, para cada realidade, uma periodização a partir da leitura das transformações e permanências, da articulação com dinâmicas mais amplas inscritas na sociedade e na economia na escala internacional e nacional, considerando questões relevantes de ordem ideológica, política, econômica, social, cultural e espacial. A essência das análises contidas nesta tese está, portanto, no diálogo com os próprios atores do planejamento urbano inscritos nos órgãos locais de Florianópolis e Joinville.

PARTE 01: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

1. CAPÍTULO 01: OS CAMINHOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Ao realizar a análise das transformações nos Institutos de Planejamento Urbano de Florianópolis e Joinville, duas questões surgem logo de início: 1) por que, como e em qual momento ocorre o esforço de institucionalização do Planejamento Urbano nas estruturas administrativas municipais? e 2) qual a relação entre o domínio acadêmico e a prática realizada por estes órgãos?

Julgamos que a compreensão do surgimento dos institutos de planejamento urbano municipais adquire maior coerência quando realizamos leituras sobre as transformações institucionais operadas nas últimas décadas, seja em relação à demarcação dos campos disciplinares no interior do sistema de ensino superior no país, seja pelas próprias modificações encampadas pelo Estado brasileiro no período. É neste esforço que o presente capítulo se apresenta.

1.1 Instituto, Instituição e institucionalização

Tanto o IPUF quanto o IPPUJ carregam em seu nome o termo “Instituto”. Para além do que isto significa em termos da técnica administrativa, cabe tecer uma leitura sobre o sentido mais profundo do termo no campo da Sociologia, mas especificamente da sociologia política.

O conceito de instituição é recorrente na sociologia contemporânea. Esta importância tem significado certa profusão de estudos e diversificação dos enfoques. A multiplicidade de elementos que se abrigam sob a designação de instituição exige precisão teórica sobre o que se quer referir. A Teoria das Instituições e a Teoria das Representações Sociais colaboram, por

exemplo, na compreensão de que a análise da vida política em determinada sociedade está intimamente ligada à existência de uma rede complexa de instituições formais, em constante reformulação, através de dinâmicas de inovação, difusão e declínio.

Este processo de produção e reprodução de legitimidades das instituições é elemento marcante na análise das transformações sofridas tanto pelo IPUF quanto pelo IPPUJ. Ambos os institutos têm passado por crises, maiores ou menores, de legitimidade. Vários atores entrevistados destacaram o risco que estes órgãos sofreram - e ainda sofrem - de extinção no âmbito das administrações municipais.

A concepção de instituição formulada pelos autores consultados expressa um sentido comum de ordem e mudança social. É o que encontramos em PRATES (2000) para quem o termo instituição denota *“a ideia de valores e normas sociais estáveis que impõem restrições a alternativas de ação e estabelecem ‘scripts’ e rotinas comportamentais adequadas a contextos sociais específicos”* (p.91).

Junto às instituições formais surgem os marcos legais, as rotinas organizacionais, as estruturas governamentais que assumem um papel importante sobre as dinâmicas políticas e os processos decisórios. Para esta corrente “institucionalista” o surgimento das instituições é influenciado por idéias, crenças e valores presentes e compartilhados por uma sociedade em um determinado período. Poderíamos então compreender que uma instituição possui a tarefa de reduzir as incertezas imanentes das interações sociais. É o que afirma CODATTO (2008), para quem:

Fatores institucionais são particularmente importantes já que definem ou modelam as preferências, os objetivos e os interesses dos agentes sociais (...) eles distribuem desigualmente o poder entre cada um deles estabelecendo, a partir daí, uma

determinada hierarquia entre os agentes sociais. Em resumo, instituições estruturam a (ação e a relação) política, enfim. Não são, nesse sentido, apenas um “contexto”, um lugar ou uma paisagem. Ao contrário: são as próprias instituições que devem ser inseridas no contexto histórico-social. (CODATTO, 2008, 154)

Para o autor existem três maneiras diferentes de pensar a influência das instituições na vida social:

- *Instituições como normas e valores*, o que significa a representação de sistemas simbólicos, esquemas cognitivos, modelos morais, entre outros. Estes elementos seriam capazes não somente de comandar o funcionamento das organizações, mas direcionar o comportamento individual através de categorias de percepção que condicionam parte importante de suas preferências, interesses, objetivos;
- *Instituições como sistemas de regras e procedimentos* a partir dos quais indivíduos, baseado na conveniência, definem preferências e tentam maximizar seus interesses, conforme escolha racional; e
- *Instituições que designam estruturas formais* como as instituições políticas, procedimentos burocráticos, estruturas governamentais, aparelhos estatais, normas constitucionais, etc. Uma vez constituídas estas instituições apresentam impacto decisivo sobre o comportamento dos agentes inseridos no sistema político (legisladores, eleitorado, grupos de interesse etc.), determinando resultados políticos.

O enfoque no presente trabalho será dado nesta última visão. Consideramos que os institutos de planejamento urbano se apresentam, antes de tudo,

como instituições políticas baseadas em procedimentos burocráticos no interior dos aparelhos estatais, mais especificamente das municipalidades.

Esta atribuição de status político às instituições permite vê-las como focos estratégicos de articulação de identidade e interesses da sociedade na qual estão incluídas. Elas participam de um jogo de poder que determina os arranjos da política e, conseqüentemente, da definição de quem se qualifica como participante legítimo de suas decisões. No planejamento urbano institucionalizado, a questão de legitimidade de quem discute - mas principalmente de quem decide - é elemento fundamental de análise e permeia todas as etapas da pesquisa.

Vista desta forma, a institucionalização significa a procura por estabilidade no sistema de ação política, tendo como base processos de burocratização, tais como: a formalização, a rotinização, a impessoalidade, a padronização e a previsibilidade.

Transpondo as diversas interpretações possíveis do termo instituição e institucionalismo, nosso trabalho busca responder à questão de porque e como o Planejamento Urbano em determinado momento passou a incorporar as preocupações do Estado, traduzindo-se em estrutura institucionalizada. Refazendo a pergunta, buscamos compreender como foi possível - no universo de idéias, conflitos, interesses e tensões presentes no conjunto social - que o planejamento urbano adquirisse a capacidade de institucionalizar-se e de estruturar a sua legitimidade como política e ação pública.

Neste espectro podemos citar alguns autores de influência marxista que enfocam a relação entre o surgimento das instituições e o constrangimento provocado pelas macroestruturas econômicas e políticas, bem como a própria divisão da sociedade em classes. É o caso de BOURDIEU (1989)

para quem a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do campo do poder. Para o autor, o Estado, através de suas instituições, categorias, classificações e estruturas de percepções do mundo, impõe uma lógica de pensamento que se pretende definitiva, que procura ser a razão universal, única e inquestionável. A institucionalização de determinados temas, como o planejamento urbano, por exemplo, configura-se a partir de disputas de grupos pelo poder sobre o Estado.

Analisando os marcos institucionais no Brasil construídos nas últimas décadas, percebemos que foram resultantes de mudanças também profundas no contexto político. Conflitos entre forças sociais diferentes, redefinição de objetivos e estratégias de grupos e atores sociais, que, segundo CODATO (2008):

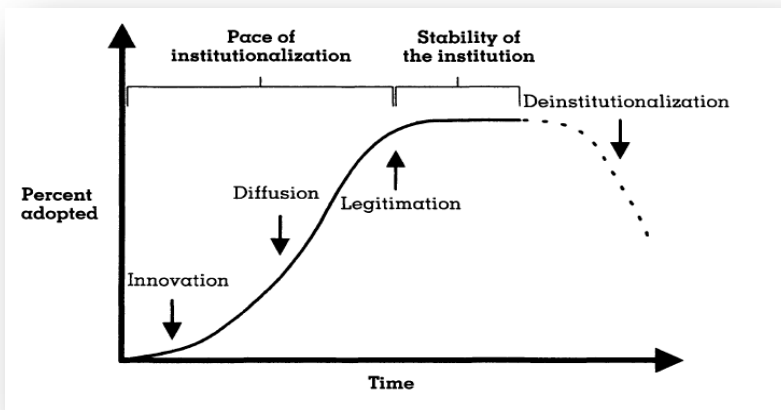
(...) forçaram um novo marco institucional cujo desenho teve de ser funcional (ou ao menos não pode ser disfuncional) para “a economia”, isto é, para a (re)definição da posição das classes e frações na estrutura social, ao mesmo tempo em que teve de ser instrumental para as finalidades políticas a que se propunha: transferir poder político e influência política de uma facção da elite a outra. (CODATO, 2008, p. 161)

O arranjo institucional, em constante movimento, é influenciado pela dinâmica histórica e pelas necessidades estruturais da sociedade na qual se insere. A escolha do formato político-institucional busca garantir, além de estabilidade ao governo, também eficiência à estrutura administrativa e legitimidade aos poderes instituídos. Oferece, portanto, capacidade ao próprio poder de coordenar as dinâmicas sociais, ou seja, de exercer este poder. Desta forma, mudanças no contexto político ou econômico de determinada sociedade restringem a quantidade, tipo, disposições e competências dos diversos aparelhos e instituições.

Esta leitura nos permite compreender que no campo do planejamento urbano o grau de liberdade das escolhas voluntárias dos agentes estatais, entre eles os técnicos situados dentro dos órgãos de planejamento, varia de acordo com as condições políticas: o poder efetivo que reúnem e o prestígio “intelectual” que suas soluções desfrutam frente ao conjunto da sociedade.

Outra questão que merece destaque no que tange as instituições diz respeito ao próprio processo de institucionalização, que funciona, segundo LAWRENCE, WINN & JANNINGS (2001) a partir de padrões relativamente estáveis, representados na figura 02. Tais padrões conformam um ciclo de vida institucional e são encontrados na maior parte das instituições por eles estudadas. Para os autores, são reconhecidas quatro fases consecutivas em um processo de institucionalização: (1) fase inicial de inovação; (2) fase de rápida difusão; (3) fase de saturação e legitimação completa; e (4) fase de desinstitucionalização.

Figura 2: Ciclos de uma instituição



Fonte: LAWRENCE, WINN & JENNINGS (2001, p. 620)

A fase de inovação ocorre quanto a estrutura nascente permanece ligada a um grupo restrito de pessoas e disputa, dentro de uma diversidade de outras correntes, um lugar de destaque no imaginário social. Com o passar do tempo cresce o percentual de adoção e a estrutura entra em nova etapa, de difusão. Se a inovação é o “marco zero” do processo, a legitimação apresenta-se como o último nível antes do declínio ou o início do processo de desinstitucionalização.

Este ciclo é perceptível tanto no IPUF quanto no IPPUJ. Mesmo que cada realidade condicione resultados específicos, é importante destacar certa semelhança (com ritmos e intensidades diferentes) no processo de institucionalização destes órgãos. Ambos representaram inicialmente um desejo de inovação da estrutura administrativa da prefeitura, motivado por atores e grupos específicos da cidade. Em um segundo momento estes órgãos passam por uma rápida ampliação, entrando no período de difusão, o que ocorre logo nos primeiros anos de vida. Em seguida inicia-se um caminho mais tortuoso de conquista de legitimidade frente à sociedade. Em Florianópolis o final o início da década de 90 e em Joinville os anos 2000, marcam o princípio de um período relativo declínio destas estruturas, mais fortemente sentido no primeiro do que no segundo. Este declínio indica certa fragilidade na reprodução de legitimidade destes órgãos frente às forças sociais e dentro da própria estrutura de governo. Decifrar as causas e dinâmicas destas transformações é o objetivo principal desta pesquisa.

Do ciclo de vida das instituições, uma das questões mais importantes de análise diz respeito às estratégias de difusão e de legitimação. Para ZUCKER (1991) a construção da legitimidade de uma instituição passa pela criação de um universo de senso comum compartilhado pelos diversos atores e grupos sociais. A continuidade de transmissão deste imaginário potencializa a institucionalização. A reprodução da legitimidade seria,

portanto proporcional ao grau de disseminação da estrutura. GUERRA & ICHIKAWA (2011) compartilham esta visão:

Os grupos de interesses são os defensores da estrutura e executam duas importantes tarefas: divulgam a existência de fracasso e insatisfação de determinadas organizações e fazem um diagnóstico, fornecendo uma solução ou tratamento para o problema dessa determinada organização. As evidências podem ser colhidas de uma variedade de fontes (noticiários, observações). (GUERRA & ICHIKAWA, 2011, p. 347)

Para SELZNICK (1971) uma das técnicas mais importantes para se criar uma instituição é a elaboração dos mitos que a promovam socialmente. O autor compreende que, quando uma organização adquire identidade própria, distinta, torna-se uma instituição. Isso envolve a afirmação de valores, de maneiras de agir, que servem para sua própria salvaguarda, o que implica uma estreita relação entre difusão de valores e autopreservação.

A construção de imagens idealizadas de determinada estrutura é uma característica presente no planejamento urbano institucionalizado no Brasil de todas as épocas. Também o sentido de autopreservação é importante na compreensão das dinâmicas recentes de atuação dos órgãos municipais de planejamento: colabora no entendimento de parte das continuidades e resistências que emergem dos quadros técnicos no que tange a disseminação do ideário democrático e participativo.

Segundo BERGER E LUCKMANN (1996) mesmo que as instituições percam legitimidade frente às forças sociais, a tendência é que elas perdurem. Isto só não ocorrerá se uma instituição passar a ser problemática. Para os autores, quanto maior o nível de institucionalização e quanto mais abstrato for o caráter da estrutura, mais difícil para esta institucionalização se desinstitucionalizar.

Outra força que trabalha a favor da manutenção de determinado arranjo institucional são os atores, inseridos nestas estruturas, e que detêm poder. Suas atitudes geralmente invocam resistência à mudança da ordem vigente pelo fato do risco eminente de perda das competências e da capacidade de influenciar os processos e decisões. Como veremos, esta característica será recorrentemente lembrada ao longo da investigação.

Outro elemento importante de análise é a tendência à semelhança entre as organizações, o que os autores da Teoria das Instituições chamam de isomorfismos. Para POWELL & DIMAGGIO (1991), autores de uma corrente chamada novo-institucionalismo, as formas institucionais apresentam geralmente três tipos de dinâmicas isomórficas: 1) isomorfismo normativo; 2) isomorfismo coercitivo; e 3) isomorfismo mimético.

1. Isomorfismo normativo é derivado principalmente da profissionalização, o que abordaremos no próximo capítulo. Os autores interpretam a profissionalização como “*a luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de seu trabalho (...) para estabelecer uma base cognitiva e legítima para a autonomia de sua profissão*” (p. 70).
2. Isomorfismo coercitivo resultante de pressões, tanto formais quanto informais, exercidas pelas organizações das quais a instituição é dependente. Deriva, portanto, de influências políticas e da legitimidade.
3. Isomorfismo mimético, muito comum no campo do planejamento urbano institucionalizado e que resulta de incerteza que encoraja a imitação. Quando as ações e técnicas não são compreendidas, as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza simbólica, as organizações tendem a tomar outras organizações, seus

instrumentos e modos de atuação, como modelo. Tanto o IPUF quanto o IPPUJ são representações claras deste isomorfismo mimético. O IPUF por ter o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC, condição também assimilada pelo IPPUJ posteriormente.

Para POWELL & DIMAGGIO (1991) a postura de isomorfismo mimético e a busca por um modelo, geralmente significa vantagens quanto à otimização dos esforços, porém pode ser perigoso quanto aos resultados obtidos. O problema não está em copiar mas sim em importar algo sem critérios e consideração das possíveis consequências envolvidas.

Estando o isomorfismo normativo associado à profissionalização, cabe destacar o papel do apoio da educação formal e da legitimação produzida pelo ensino superior formal – as universidades e instituições de treinamento profissional - que apresentam-se enquanto centros de desenvolvimento de normas organizacionais. Abordaremos com mais profundidade este aspecto no próximo capítulo.

Não podemos, no entanto, incorrer no erro de analisar as transformações de uma instituição somente a partir de sua lógica interna. Não é possível fazer a leitura de uma estrutura de forma específica e isolada sem compreender os processos gerais que operam externamente. É o conjunto de instituições, relacionadas entre si, que são capazes de moldar processos, acontecimentos, decisões, etc.

Deste encaminhamento específico partiremos nos próximos tópicos para a análise das estruturas e transformações políticas, que serão aqui tratadas segundo dois níveis de compreensão: 1) a partir das alterações da estrutura administrativa pública, que poderíamos chamar de desenho institucional; e

2) a partir das evoluções da estrutura vinculada ao ensino e profissionalização do planejamento urbano.

1.2 O planejamento como técnica de administração pública

A institucionalização do planejamento urbano pode também ser compreendida dentro de um processo mais amplo de institucionalização do próprio planejamento como técnica da administração pública. O planejamento como técnica pode ser considerado, por sua vez, como uma aproximação entre a burocracia estatal e o conhecimento especializado, ou de forma mais ampla, entre ciência e política. Estas relações tornam-se mais intensas a partir do momento de constituição do que autores como CASTELLS (1999) chamam de “sociedade do conhecimento”.

Trataremos os fundamentos da tecnocracia mais à frente, cabe por ora indicar que a institucionalização do planejamento urbano fundamenta-se principalmente em uma transformação na concepção do Estado e da administração pública baseado em ideais racionalistas. Este fenômeno foi sentido em grande parte das nações modernas, em períodos diferentes da história, tanto em países situados no espectro socialista quanto capitalista.

WEBER (1971) apresenta uma leitura importante deste fenômeno. Ele atribuía ao capitalismo o papel de catalisador no processo de racionalização da sociedade e da administração pública. Para ele a nova forma de estruturação das relações sociais necessitava de uma organização funcional e imparcial que somente um “*governo de experts*” poderia conseguir. A modernidade significava um caminhar no sentido da racionalização, da complexidade e da especialização crescente. Neste contexto, pensava que o surgimento de grupos sociais altamente especializados em determinada tecnologia era um processo inevitável.

Quanto mais se complica e se especializa a cultura moderna, tanto maior é a necessidade de um expert dotado de objetividade para sua organização. A burocracia oferece as atitudes requeridas pela organização racional da cultura moderna (...) a razão decisiva que explica o progresso da organização burocrática tem sido sempre sua superioridade técnica sobre qualquer outra organização. Um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua em relação às demais organizações, da mesma forma que uma máquina com relação aos métodos não mecânicos de fabricação. A precisão, a rapidez, a univocidade, a oficialidade, a continuidade, a discreção, a uniformidade, a rigorosa subordinação, a declínio dos atritos e custos objetivos e pessoais, são infinitamente maiores em uma administração severamente burocrática. (WEBER, 1971, p. 265)

Se seguirmos o raciocínio de Weber perceberemos que a tendência de racionalização crescente é acompanhada por outra igual no sentido de “burocratização” e na direção da profissionalização. Esta é uma das preocupações do sociólogo alemão: compreender como tais tendências de especialização podem entrar em conflito com a democracia.

O progresso da burocratização da administração estatal é um fenômeno paralelo à democracia (...) a democratização não supõe uma participação mais ativa dos governados na autoridade da estrutura social (...) a democracia entra inevitavelmente em conflito com a burocracia porque não exige de seus candidatos eleitos um tipo especial de conhecimentos. (WEBER, 1971, p.277)

Se nos detivermos ao contexto brasileiro, percebemos que a cultura institucional nacional é profundamente marcada pelos valores trazidos pelo positivismo, cuja formatação é transposta de maneira idealizada para o Brasil. Sobre o fascínio exercido pela magia das idéias, HOLANDA (2002) escreve:

De todas as formas de evasão da realidade, a crença mágica no poder das idéias pareceu-nos a mais

dignificante em nossa difícil adolescência política e social. Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos.” (HOLANDA, 2002, p. 1062)

Para o autor, essa transposição de idéias significou a propagação de um ideal iluminista de liberdade em terras marcadas pela escravidão. Verificamos aí uma característica importante das formas institucionais brasileiras, muito presente também no campo do planejamento urbano institucionalizado: a transposição acrítica de modelos, idéias e normas produzidas em contextos outros que o brasileiro.

A transposição dos ideais liberais e racionalistas do positivismo para o contexto brasileiro não ocorre, no entanto, sem expressão de contradições. Uma dinâmica repleta de ambigüidades se acomoda, conforme nos apresenta HOLANDA (2002) aqui interpretada por CANDIDO (1996):

Trabalho e aventura; método e capricho; rural e urbano; burocracia e caudilhismo; norma impessoal e impulso afetivo – são pares que o autor destaca no modo de ser ou na estrutura social e política, para analisar e compreender o Brasil e os brasileiros. (CÂNDIDO, 1996, p. 13)

Esta composição de contrários é uma chave importante de interpretação das formas assumidas pelas instituições públicas no Brasil, pois insere um caráter mais dinâmico e complexo da nossa história, apontando para um processo dialético de formação da identidade nacional.

Faremos, no entanto, um recorte temporal importante, enfocando o período que consideramos mais importante para a compreensão dos caminhos que levaram à incorporação do discurso racionalista na estrutura administrativa e na profusão do modelo tecnocrático de estruturação do Estado no Brasil contemporâneo.

Este recorte nos leva à década de 1950, que representou a tentativa de consolidação de um projeto desenvolvimentista, cujas raízes podemos encontrar no Estado Novo de Getúlio Vargas, período marcado pela ampliação do aparelho de Estado brasileiro e pela busca por valores tecnocráticos de gestão.

Essa participação foi viabilizada pela presença de representantes de alguns grupos sociais nos diversos órgãos criados naquele contexto de reforma administrativa do Estado, a qual foi pautada em uma política corporativista (...) Foi justamente essa reforma administrativa que viabilizou a concentração de técnicos em novos órgãos estatais, os quais tornaram estratégicos para a viabilização do projeto desenvolvimentista, a qual teve origem entre os anos de 1930-1945 e foi sustentada por grupos presentes tanto no setor público quanto no setor privado. (FERNANDES, 2010, p. 02)

Para a autora, o Estado Novo de Vargas marcou a adesão do setor público à estas políticas corporativistas, uma adesão que resultou na criação de agências administrativas responsáveis por formular e pensar as “questões nacionais”. Estas agências são instrumentos fundamentais na repercussão da ideologia desenvolvimentista.

Com o governo de João Goulart (1961-1964) há um aprofundamento da tecnocracia, mas com bases diferentes do que ocorrera durante o Estado Novo. A base teórica que fundamentavam o discurso sobre as reformas de base por ele anunciadas aproximavam-se dos valores preconizados pelo socialismo científico.

Nas décadas seguintes este projeto foi subvertido, tendo seu conceito adaptado para a realidade autoritária do regime militar. Paralelamente ao endurecimento do regime, o Estado brasileiro punha em ação o plano de modernização da indústria nacional, baseada na racionalidade tecnicista. Os governos militares que se sucederam adotaram um movimento político

aparentemente ambíguo: ao mesmo tempo em que suprimiam as liberdades individuais e instituíam instrumentos jurídicos repressivos, implantavam mecanismos de modernização do Estado que buscavam dinamizar o processo de ampliação do capitalismo nacional.

No lugar dos políticos, os tecnocratas; no prosclênio da política nacional, as eleições controladas e fraudadas; no âmbito do mundo do trabalho, a prevalência do arrocho salarial; na lógica do crescimento econômico, a ausência de distribuição da renda nacional; na demanda oposicionista pela volta do Estado de direito democrático, a atuação sistemática dos órgãos de repressão mantidos pelas Forças Armadas: eis como a ditadura militar executou o seu modelo econômico de aceleração modernizadora e autoritária do capitalismo no Brasil. Foi assim que o Estado, com grande poder de ordenação da sociedade civil, assumiu uma face ideológica fundada no princípio da racionalidade técnica como o único mecanismo político válido para a consolidação da revolução burguesa iniciada em 1930. (FERREIRA JR. & BITTAR, 2008, p. 335)

Economista liberal e um dos principais intelectuais do período militar, Roberto Campos³, escreve em 1967 um livro intitulado “Em defesa dos tecnocratas”, onde apresenta uma veemente defesa do papel e da importância dos técnicos na reestruturação do aparelho de estado nacional. A modernização estatal e a superação da obsolescência da estrutura administrativa se apresentavam assim como um problema exclusivo aos tecnocratas.

(...) o problema que se apresentava aos tecnocratas era o seguinte: como modernizar instituições obsoletas, para ajustá-las às necessidades de uma sociedade atingida pela inflação e desejosa de acelerar o desenvolvimento? Como fazê-lo, sem alongar demasiadamente o período de poderes excepcionais? Como redefinir as relações entre o

³ Roberto Campos foi ministro do Planejamento do governo de Castelo Branco (1964-1967).

Executivo e o Legislativo, de maneira mais consoante com a velocidade e complexidade das decisões econômicas? (...) É óbvio que, ao se aproveitar de exceção para acelerar o processo de modernização institucional, vários dos diplomas legais se macularam de imperfeições e, em alguns casos, terão que ser revistos com a sedimentação da experiência. Na opção, entretanto, entre o imobilismo perfeccionista e a experimentação modernizante, a atitude dos tecnocratas parece ter sido a mais produtiva. Problema mais complexo é o da institucionalização das relações entre o Executivo e o Legislativo, de forma compatível com as exigências da política monetária e de planejamento econômico, ambos os quais requerem velocidade de decisão e um certo grau de centralização de comando. (CAMPOS, 1968, p. 129-130)

A defesa da presença dos tecnocratas no aparelho de Estado estava, portanto, diretamente ligada à supressão das liberdades democráticas e à modernização das relações capitalistas de produção. Sem democracia era impossível controlar as decisões econômicas e sociais adotadas pelos tecnocratas. A tecnocracia assume assim um caráter eminentemente autoritário. Princípios como estes tiveram repercussão em diversas instâncias de governo, inclusive nas municipalidades onde se organizavam estruturas ainda embrionárias de planejamento urbano. Centralização, tecnocracia e autoritarismo marcariam, portanto, a essência das primeiras ações destes órgãos. Este se reproduziria, de forma mais ou menos intensa, ao longo dos anos seguintes, mesmo após a abertura democrática.

O tecnicismo se reveste assim de cores oficiais, tornando-se a ideologia protocolar de Estado. A difusão dessa ideologia ganha repercussão após o Ato Institucional n. 5 (AI-5), em dezembro de 1968. Foi ao longo do período militar que a tecnocracia tomou vulto: primando por estabelecer um governo de técnicos, com base no fortalecimento centralizador do poder executivo e pautando as ações administrativas na primazia do planejamento econômico em detrimento dos conteúdos políticos e sociais.

A partir de então, a ditadura militar, com base na censura imposta aos meios de comunicação de massa, produziu um conjunto articulado de idéias, valores, opiniões e crenças, segundo o qual a tecnocracia era a melhor forma de se governar a sociedade brasileira.(...) Neste contexto, a ideologia tecnicista serviu como um invólucro mistificador do projeto “Brasil Grande Potência” que os governos dos generais-presidentes utilizaram para justificar a supressão das liberdades democráticas e, por conseguinte, a repressão política que se aba teu contra as tendências oposicionistas. Assim, a propensão em transformar o Estado aos moldes de uma grande empresa, gerenciada por técnicos que absorvessem as funções da política pela dita eficiência que eles representavam, constituiu-se no leitmotiv da ideologia tecnicista que embalou o regime militar. (FERREIRA JR. & BITTAR, 2008, p. 343)

O Estado assume assim o papel de fomentador principal do desenvolvimento nacional. Para desempenhar esta função, assume gradualmente ações de planejamento, visto pelos tecnicistas como o elemento fundamental para a efetivação do desenvolvimentismo. É neste cenário que surgem as primeiras tratativas de discussão de política urbana no país, através da criação de dois órgãos principais: o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU e o Banco Nacional de Habitação - BNH. Como veremos no próximo tópico estas estruturas – principalmente a primeira – tomaram a dianteira e colaboraram sobremaneira para impulsionar as formas assumidas pelo planejamento urbano institucionalizado pelas municipalidades no país.

1.3 O planejamento urbano no nacional-desenvolvimentismo

Os primeiros passos na discussão dos “problemas urbanos” no Brasil serão dados apenas após a queda do período ditatorial de Getúlio Vargas, em 1945, e o conseqüente processo de redemocratização política. Este breve

período que se prolongará até o governo de João Goulart – cujo governo seria deposto pelo golpe militar em 1964 - é marcado por transformações no âmbito político-administrativo de um Estado ainda não totalmente adaptado à democracia, ao pluripartidarismo e aos movimentos populares.

Após 1954, com o suicídio de Getúlio Vargas e a eleição de Juscelino Kubitschek, em 1956, as transformações tomaram maior vulto dentro da política nacional-desenvolvimentista levada a cabo pelo novo Presidente da República. É o período marcado pela intervenção do Estado na economia, pelo rápido avanço da industrialização brasileira, acompanhada de uma dinâmica igualmente intensa de urbanização, caracterizada por Milton Santos como “urbanização desigual”:

A cidade em si como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferia (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial (...) Ao longo do século, mas, sobretudo nos períodos mais recentes, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com a da pobreza, cujo lócus passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade. (SANTOS, 2005, p.10).

É deste período a construção de Brasília, tida como uma das maiores realizações do urbanismo modernista, que marca o início de uma nova compreensão dos planos setoriais (Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, Plano Trienal de João Goulart, PREG do Governo Militar, etc.).

Estes planos pretendiam ser uma antecipação "racional" da realidade organizada de modo a atender a uma sociedade de massas que se urbanizava crescentemente, e para a qual a meta era a industrialização para o desenvolvimento. Foram concomitantes no Brasil: a colocação em prática do planejamento como técnica de governo e

administração pública e a criação de condições para a reflexão das especificidades latino-americanas (...) o início da crise do urbanismo racionalista na Europa e uma acentuada euforia com base no modernismo racionalista no Brasil. Para grande parte dos arquitetos brasileiros, desde a década de 1930 em estreito contato com os CIAM e, mais acentuadamente após a década de 50 com a construção de Brasília e o programa desenvolvimentista de JK, modernismo racionalista e utopia foram associadas como símbolos complementares de uma generosa proposta de mudança social ascendente para o país. (SCHERER, 2013, p.961)

Assim o urbanismo modernista deste período, baseado na racionalidade formal e supondo uma democratização do consumo aposta na criação de novas espacialidades como instrumento de transformação social. Este determinismo espacial, em declínio em grande parte do mundo ocidental, representava em terras brasileiras um traço marcante da utopia desenvolvimentista que perduraria de forma relativamente estável até meados da década de 1970.

É neste cenário que, em 1954, Florianópolis elabora seu plano diretor, resultado de uma consultoria externa, sem que houvesse nenhuma mudança importante na estrutura administrativa municipal. O urbanismo e o planejamento urbano não eram ainda, nesta época, um assunto de Estado em Florianópolis. Esta dinâmica é diferente do que ocorria nos maiores centros, como São Paulo e Rio de Janeiro, que já haviam dado passos mais consistentes no sentido de institucionalização do planejamento urbano.

Segundo FELDMAN (2005) o SERFHAU, criado através da lei 4.380 de 1964, é primeiro órgão federal com atribuição explícita de elaboração e coordenação da política nacional no campo de planejamento local integrado. Para a autora é neste período que o planejamento urbano passa a ser compreendido como técnica de administração pública e ganha um marco

institucional federal. Este marco é responsável por formalizar as condições para criação de instituições estaduais, metropolitanas e municipais ligadas às questões urbanas. Entre as suas principais ações estava a concessão de recursos para elaboração de planos diretores de desenvolvimento integrado e a criação de “*órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local*”.

Como pudemos perceber o planejamento é incorporado pelo governo brasileiro de forma ainda incipiente desde 1930. Processo que ganha novo impulso na década de 1960, durante o governo militar. Neste momento um conjunto de fatores favorece sua consolidação: a elaboração de um projeto de modernização nacional; a grande importância dada ao planejamento como técnica racional de governo e instrumento para o desenvolvimento, o processo intenso e concentrado de urbanização e um quadro conjuntural de crise econômica e instabilidade social no país.

O processo que leva à constituição do SERFHAU é, nesse sentido, exemplar. Sua criação constitui um momento particular na organização do setor de urbanismo no Brasil no ciclo de institucionalização que se gesta na década de 1930 e se completa nos anos 1970. Do ponto de vista do quadro jurídico-institucional este ciclo é marcado por dois períodos autoritários intercalados por um período democrático, mas há permanências evidentes que permitem definir um período no qual o denominador comum nas instituições de urbanismo criadas é a concepção de planejamento como função de governo, como técnica de administração. (FELDMAN, 2005, p. 02).

Neste breve histórico, é possível traçar as linhas gerais deste processo de institucionalização do urbanismo e planejamento urbano. Concordamos com FELDMAN (2005) em relação ao caráter contínuo, embora não linear, deste processo cujas características intrínsecas destacamos: planejamento entendido como técnica de administração; associação entre planejamento e

desenvolvimento; intenção de fortalecimento do município e suas instituições como locus privilegiado de planejamento urbano (focalizando em ações de assistência técnica); reivindicação acerca da formulação de uma política nacional que articulasse habitação e urbanismo.

O SERFHAU parece significar assim uma conquista institucional importante por parte de inúmeros profissionais ligados à questão urbana, sobretudo os arquitetos e urbanistas que se identificaram inicialmente com a temática:

A partir dos anos 50 os arquitetos ampliam o seu engajamento e luta pela causa, enquanto legitimavam e fortaleciam o próprio campo específico da arquitetura no país, que era um campo novo (as faculdades de arquitetura começaram a ser criadas nos anos 1940, assim como os departamentos estaduais do IAB), e reivindicavam: a revisão dos currículos e métodos de ensino dos cursos de urbanismo existentes nas faculdades de arquitetura e engenharia, a criação de cursos específicos na área e a regulamentação profissional do urbanista; o campo de trabalho do urbanismo/planejamento urbano para os profissionais formados no próprio país, sendo contrários à contratação de profissionais estrangeiros; a criação de órgãos permanentes de planejamento urbano e regional, em todos os níveis de governo; o financiamento à elaboração de planos diretores. (MOTA, 2007, p.03)

Cabe ressaltar, no entanto, que esta restrição corporativista de discussão sobre as questões urbanas foi prontamente criticada e passou a ser, desde então, um campo nítido de disputas disciplinares. Estas disputas nem sempre resultaram em harmonização de diferenças, tampouco na sedimentação de princípios de cooperação e complementaridade.

Se por um lado a criação do SERFHAU e do BNH significou a preocupação do Governo Federal com o modo de estruturação das cidades no país, por outro lado representou igualmente: 1) o suporte estatal ao crescimento do

setor imobiliário a partir da remuneração do capital privado e da criação de empregos na construção civil; 2) a disseminação de projetos de urbanização que, subordinados à questão habitacional, tinham por principal finalidade a correção dos déficits de moradias; e 3) a introdução, nas instituições públicas, do tecnocratismo burocrático.

Para FELDMAN (2005) a concepção que direciona a criação e regulamentação do SERFHAU é resultante de três movimentos intrínsecos à urbanização e industrialização acelerada por qual passa o país entre os anos 1930 e 1970:

- 1) O território urbano em sua totalidade é reconhecido como objeto de atuação de urbanistas;
- 2) O urbanismo e planejamento passam a ser compreendidos como processos que envolvem a abordagem abrangente a “todos os problemas urbanos”; e
- 3) A forte presença da engenharia consultiva no gerenciamento e execução de grandes obras de desenvolvimento urbano.

A estes três movimentos correspondem diferentes vertentes de atuação, que ampliam o campo profissional do urbanismo, tanto no que se refere ao nível da multidisciplinaridade que se realiza na elaboração de planos, como no que se refere aos tipos de instituições criadas. Nesse longo ciclo de institucionalização, a particularidade do momento de criação do SERFHAU está na introdução de um elemento novo - as empresas de engenharia consultiva. Tanto a institucionalização da assistência técnica aos municípios como a criação de órgãos visando a introdução de um processo de planejamento no interior das administrações municipais vinham sendo propostos e implementados desde os anos 1930. Nas duas décadas subseqüentes, no chamado período democrático, estes dois tipos de instituições ganham impulso e atuam de forma articulada - a assistência técnica buscando sempre

reforçar o papel dos órgãos municipais.
(FELDMAN, 2005, p. 02)

Para a autora é na década de 1970 que o papel de órgão de assistência técnica se consolida, em detrimento de outras competências explicitadas no documento que regulamenta sua criação. Na função de órgão de assistência técnica o SERFHAU ficou encarregado de elaborar normas, roteiros básicos e padrões para a elaboração dos chamados Planos Locais de Desenvolvimento Local Integrado, que junto ao Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado – FIPLAN, constituiriam um Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado. Este Sistema seria formado ainda por estruturas regionais, estaduais e municipais que desenvolveriam planos e estudos integrados. Neste sistema, ficaria a cargo do SERFHAU a coordenação e supervisão geral dos planos, atribuindo a execução a órgãos especializados, públicos ou privados. Houve predominância das empresas privadas na execução, gerando uma dinâmica de terceirização dos planos a empresas de engenharia consultiva, marcada por uma separação crescente entre a atividade técnica e a ação política cotidiana da administração. Para a autora esta separação é uma característica fundamental que marcará a maior parte das ações das municipalidades brasileiras em matéria de planejamento urbano a partir de então.

Para DEÁK (2004), o período que vai de meados da década de 1960 até o fim do “milagre econômico” em 1973 constitui a “era de ouro” do planejamento urbano no Brasil. É neste o contexto que em 1977 é criado o IPUF, em Florianópolis.

1.4 Anos 1980/90: municipalização compulsória das políticas públicas

Se na esfera municipal as décadas de 60 e 70 representaram certo avanço em relação a institucionalização do Planejamento Urbano, no plano nacional

o final da década de 1970 e o início de 1980 marcam um período de transformações profundas na forma de organização do Estado brasileiro. No que tange as políticas de desenvolvimento urbano, no entanto, muito pouco aconteceu até os primeiros anos de abertura política.

Neste momento o regime militar começa a apresentar sinais mais evidentes de desgaste, que precipitaram um gradual processo de abertura democrática. Frente a um cenário de fragilização política e forte recessão econômica, a política urbana sofre constrangimentos mediante a aridez crescente das fontes de financiamento disponíveis⁴. Tal fenômeno resultou em um amplo conjunto de reformas institucionais.

Paralelamente ao fechamento do BNH, a segunda metade da década de 80 foi testemunha de uma verdadeira "via crucis" do espaço institucional de formulação e gestão de programas de desenvolvimento urbano, passando por um período de alta rotatividade entre distintos ministérios. Este processo caótico de transferência durante os governos de Sarney, Collor e Itamar Franco tornaram extremamente difícil a formulação e implementação de metas e programas nacionais por parte da União. A gestão da política urbana foi marcada por um alto grau de instabilidade e por dificuldades para o estabelecimento de rotinas, até mesmo nas decisões sobre alocações dos empréstimos, os critérios de avaliação e seleção de projetos sem falar na dinâmica de liberação de recursos (ARRETCHE, 1996, p.67).

⁴ Segundo dados da CEF apresentados por ARRETCHE (1998) a arrecadação líquida do FGTS cai de US\$ 2.447.972,4 mil em 1982 para US\$ 920.605 mil em 1983 e US\$ 684.242,5 mil em 1984. Em 1993, a arrecadação líquida do FGTS representava menos da metade desta arrecadação de 1982. O número de financiamentos habitacionais contratados anualmente pelo FGTS cai de uma média de 230 mil nos anos 1979-1983, para uma média de 98 mil nos anos 1984-1988 e, finalmente, 32 mil em 1989. Os recursos do FGTS alocados para a função "habitação e urbanismo" também declinaram consideravelmente: com US\$ 4,7bilhões em 1980; US\$ 3,6 bilhões em 1982; US\$ 1,6 bilhões em 1984; US\$ 893 milhões em 1986; US\$ 1,8 bilhões em 1988; e US\$ 895 milhões em 1990.

Após 21 anos de regime militar, os primeiros anos da abertura política foram marcados pela intensificação de discussões sociais em torno das alternativas de democratização e de estruturação do estado brasileiro. Podemos dividir estas discussões em dois pólos principais, ideologicamente opostos e contraditórios: de um lado o desejo de implantação dos direitos sociais a partir de um projeto político-econômico de caráter redistributivo, calcado em valores de justiça e participação social; de outro uma visão de caráter neoliberal, destacando a urgência de reformas do Estado e de reestruturação econômica do país em torno do ideário da modernidade, das liberdades individuais e de desoneração do Estado em relação às políticas sociais e de sua função de regulador das relações econômicas.

Ambas as correntes pareciam harmonizar, no entanto, em relação à necessária descentralização do Estado brasileiro através da recuperação das bases do pacto federativo entre União, Estados e municípios.

Uma das grandes reivindicações democráticas dos anos de 1970 e 1980 consistia na descentralização das políticas públicas. A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso - que reunia, na verdade, correntes políticas à esquerda e à direita - em torno das virtudes da descentralização. Esta última - esperava-se - produziria eficiência, participação, transparência, accountability, entre outras virtudes esperadas da gestão pública. Assim, no Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas. (ARRETCHE, 2002, p. 25)

O debate sobre a descentralização não foi exclusividade brasileira. Em diversos outros países de tradição democrática a descentralização surgiu como alternativas ao Estado de Bem Estar Social, de inspiração keynesiana,

que figurou soberano nas três décadas que seguiram à segunda guerra mundial.

Em alguns países europeus, como a França, esperava-se que a descentralização operasse como um instrumento de radicalização democrática, com vistas à ampliação dos canais de participação política (Rosanvallon, 1993). Em outros países, como a Itália, a descentralização era portadora de expectativas relacionadas à vitalização dos governos regionais, esvaziados em seus poderes por Estados unitários excessivamente centralizados (Putnam, 1996). Em outros países ainda, como Bélgica e Espanha, a grande demanda era a do federalismo, isto é, a afirmação da autonomia política de etnias sub-representadas politicamente em Estados unitários com regras eleitorais majoritárias (ARRETCHE, 2002, p. 26)

No âmbito da economia, a década de 1980 ficou conhecida, no entanto, como “década perdida”, referência à estagnação econômica vivida pelo Brasil e outros países da América Latina. Estes anos foram marcados pela retração da produção industrial e um crescimento tímido da economia como um todo. Um período caracterizado por sucessivas crises econômicas, volatilidade de mercados, problemas de solvência externa e baixo crescimento do PIB, aceleração da inflação, queda do poder de compra dos salários e altas taxas de desemprego. É o fim do longo ciclo nacional-desenvolvimentista, iniciado em 1930 com o governo de Getúlio Vargas. Nestas cinco décadas o Brasil deixou de ser um país rural, tornando-se urbano. Deixou de ser uma economia de base agroexportadora para tornar-se um país também industrial. Ao final do ciclo, segundo MARICATO (1979) estávamos integrados à economia mundial como um país periférico.

Se haviam condicionantes internas para tal situação, é necessário também apontar os elementos externos estruturantes que contribuíram para a deflagração e aprofundamento das dificuldades. Para HARVEY (1992) a chegada dos anos 1980 assinala o fim de uma fase do capitalismo mundial.

Para os países periféricos significou a inviabilização dos projetos desenvolvimentistas, para as economias avançadas, representou a interrupção do período de euforia – de crescimento forte e contínuo – verificados entre os anos de 1945 e 1975. Esta nova condição é explicada pelo autor a partir da conjunção de dinâmicas diversas, como: 1) a crise do petróleo precipitada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP, que reorganiza o mercado internacional de combustível através das elevações abruptas dos preços internacionalmente praticados nos anos de 1973 e 1979⁵; 2) as medidas econômicas norte americanas que romperam a paridade do ouro-dólar em 1972, aniquilando as bases dos acordos de Bretton Woods⁶; 3) a influência que os organismos financeiros multilaterais como o Banco Mundial e o FMI tiveram na abertura de mercados e desregulamentação econômica, sobretudo nos países periféricos; e 4) a ruína do bloco socialista, que com a queda simbólica do Muro de Berlim, abrem espaço para uma ampliação irrestrita do capitalismo ao redor do globo.

⁵ Em um contexto turbulento que articula movimentos contraditórios como a nacionalização da produção em alguns países, a Guerra dos Seis Dias, a Crise do canal de Suez, a Guerra de Yom Kippur e a Revolução Iraniana, os preços do petróleo aumentaram doze vezes (IPEA, 2014) nesse intervalo, criando sérias dificuldades para os países importadores, sobretudo aqueles de economia periférica como o Brasil. Este aumento pode ser explicado em parte também pela guerra árabe-israelense e pelo embargo dos árabes a exportação de petróleo para o Ocidente. Com restrição na principal matriz energética, os custos de produção aumentam e geram estagnação das principais economias do mundo capitalista. Aliado à forte inflação, esse fenômeno ficou conhecido como estagflação.

⁶ Em 1971 o presidente americano Nixon rompeu de forma unilateral a conversibilidade em ouro do dólar, base do acordo de Bretton Woods assinado pelas maiores potências logo após a segunda guerra mundial. Tal ação foi posteriormente ratificada pelos demais países. Desde então o sistema financeiro internacional passou a conviver com taxas de câmbio flutuantes. Para alguns autores, entre eles HARVEY (2001) e CHESNAIS (1995) a crise do sistema de Bretton Woods acabou contribuindo para a desregulamentação doméstica dos sistemas financeiros – com o fim da segmentação entre mercados – e a liberalização dos fluxos de capitais, que se tornaram muito mais voláteis e instáveis, gerando o que HARVEY denomina de capitalismo de acumulação flexível.

Segundo HARVEY (2008) isto ocorre principalmente pela exaustão do binômio formado pela acumulação fordista e Estado de Bem Estar Social, que conduziu os rumos dos países centrais durante as décadas de 50, 60 e 70. Este processo teria precipitado dinâmicas diversas como a desindustrialização de alguns dos centros capitalistas mundiais; a financeirização da economia, sobretudo dos países centrais; e o surgimento de novos atores globais, sobretudo no leste da Ásia, que passam a drenar os excedentes da acumulação dos países centrais em um cenário global de desregulamentação econômica. Em paralelo ocorria uma forte depressão nas taxas de lucro para o Capital nos EUA e Europa.

No âmbito da produção, a crise instaurada precipitou o declínio do Fordismo, compreendido como sistema rígido incapaz de responder aos obstáculos impostos pelo novo contexto. As inovações trazidas pelo Japão através do modelo Toyotista, baseado em princípios de flexibilidade produtiva, oferecia ao sistema econômico maior agilidade e rotatividade.

A noção de Estado de Bem Estar Social – Welfare State, passa a ser contestada nos países centrais, sobretudo na Inglaterra e Estados Unidos. O alargamento das políticas sociais e ações de caráter redistributivo são apontados como a origem da crise fiscal do Estado. A consequência principal deste cenário é o desmonte do Welfare State e o surgimento de coalizões conservadoras no plano político que, associadas a ideais econômicos liberais condiciona uma agenda de austeridade fiscal e de racionalidade administrativa do Estado. Tais transformações, institucionais, culturais e políticas, abrem espaço um cenário caracterizado por (1992) como de acumulação flexível.

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos

e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimentos de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (HARVEY, 1992, p.140).

As principais características deste novo cenário, segundo o autor são: instabilidade; manutenção de desemprego estrutural; fortalecimento do subemprego e de regimes instáveis de trabalho; dilapidação do poder sindical; aceleração do ritmo de inovação do produto com redução do ciclo de vida da mercadoria; focalização de nichos e produção em escalas menores; entre outros fatores. Esta inflexão veio acompanhada de um crescimento do poder econômico e político das organizações vinculadas ao capital financeiro, que tiraram partido do processo de desregulamentação financeira internacional. Para HARVEY (2001), o Estado nesta nova conjuntura, limita sua atuação, em grande medida, ao socorro e manutenção da lucratividade do capital financeiro, linhas gerais do que se convencionou chamar de neoliberalismo.

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados (...) Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com

a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado em seu próprio benefício.” (HARVEY, 2008, p. 12)

Este novo cenário alcança a América Latina mediante a imposição de fórmulas econômicas que gerariam forte impacto em nossas estruturas sociais, políticas e econômicas.

Na América Latina a profunda crise começava a afetar seriamente os interesses dos Estados Unidos o que levou o Institute for International Economics a promover uma conferência, para a qual foram convidados economistas de oito países latino-americanos – Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia, com a finalidade de formular um diagnóstico e sugerir medidas de ajustamento para sua superação. Naquela oportunidade, o economista norte-americano John Williamson apresentou um documento, que continha dez propostas de reforma econômica, sobre as quais havia amplo consenso em Washington: 1) Disciplina fiscal; 2) Mudanças das prioridades no gasto público; 3) Reforma tributária; 4) Taxas de juros positivas; 5) Taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; 6) Liberalização do comércio; 7) Fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8) Privatização das empresas estatais; 9) Desregulamentação das atividades econômicas; 10) Garantia dos direitos de propriedade. (BANDEIRA, 2002, p. 135)

Os anos finais da década de 1980 e a década de 1990 foram marcados pela aplicação deste receituário. O Estado federal, na tentativa de focar sua atuação nas relações externas e na regulação financeira, repassa aos Estados e Municípios tarefas antes concentradas em suas mãos: gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social. Tal transferência tem por base a formulação de pressupostos e estudos advindos da administração gerencial.

Nos anos 90, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado - sobretudo nos países periféricos - deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, para otimizar seus recursos. (MARTINS, 2001, p.29).

Este contexto de descentralização insere-se em um cenário específico de formação histórica do Estado Nacional e de seu pacto federativo. Perpassa, pois, questões como: 1) um quadro de clivagens regionais marcado por desigualdades; 2) a fragmentação do sistema político; 3) as dificuldades de representação e a indefinição da estrutura e limites da ação estatal; e 4) a confusa divisão de atribuições entre os três níveis de governo, marcada por indefinições e sobreposições.

No que tange as modificações institucionais nas políticas de desenvolvimento urbano, percebe-se que o novo contexto impõe uma reforma institucional que marca o fortalecimento da instância local, os municípios, como campo privilegiado de atuação. Tal reforma se aprofunda a partir da esfera federal e reproduz-se no plano local, materializando novas formas e possibilidades de arranjos de poder. No nível do discurso, esta descentralização significaria maior capacitação administrativa e eficiência resultante de uma relação de maior proximidade entre “prestadores” e “usuários”, reduzindo os problemas de gestão do modelo centralizado anterior.

Na prática, tal contexto de descentralização significou um vácuo institucional ao longo das décadas de 1980 e 1990. A municipalização da

política urbana, conforme previa a Constituição Federal em seu artigo 182, foi uma ação compulsória que não encontrava condições materiais de realização na maior parte das estruturas administrativas locais. Embora na teoria este arranjo procurasse privilegiar a iniciativa e a autonomia dos Estados e Municípios, o resultado prático foi uma rápida desfiguração de muitas das ações empreendidas durante o período militar, sobretudo no que se relaciona às iniciativas de desenvolvimento institucional ou financiamento habitacional e de infraestrutura básica. Para SOUZA (1998, p. 574) uma das chaves de compreensão deste distanciamento entre o discurso e a prática da descentralização está no fato de que a *"razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi e, continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais"*.

As gestões de José Sarney (1985-1989), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) são marcadas pela emergência de um padrão específico de atuação por parte do governo federal: assim como ocorrera em outras áreas – e amplamente diferente do que ocorrera no período militar - a União assume um papel predominantemente normativo e regulamentador. Antes de executar políticas sociais públicas e as grandes obras de infraestrutura, o governo federal limita-se a definição das normas, organização de sistemas de informação, co-financiamento na execução de programas e correção/compensação de desigualdades regionais.

Muitos autores que analisam o planejamento urbano brasileiro realizado durante a década de 80 e parte da década de 90, entre eles ROLNIK (1994 e 1997), SOUZA (2004), VILLAÇA (2000 e 2005), percebem que houve um esvaziamento em seu conteúdo social. O planejamento urbano desse período pode ser identificado como a atividade de elaboração de planos diretores

que, desvinculado das necessidades coletivas, não se comprometia com os resultados sociais de suas intervenções. Para os autores, a verificação dos casos concretos caracteriza os planos diretores como sendo leis de uso, ocupação e zoneamento do solo, de caráter elitista e vinculados aos interesses de grupos hegemônicos que atuam sobre a cidade. Exploraremos este aspecto, de forma mais detalhada, ao longo da tese.

Neste cenário de crise institucional, econômica e urbana, os anos de 1980/90 assistem também o ressurgimento de um ideário urbanístico calcado em princípios de reforma urbana e direito à cidade. Este tema, no entanto, trataremos mais a frente.

Por ora cabe destacar as repercussões mais gerais do processo de globalização da economia e de vulgarização do ideário neoliberal de desmonte do Estado de Bem Estar Social, em um contexto específico como o brasileiro. Diferentemente do que acontecera com o IPUF, surgido em um cenário marcado pela presença de um estado autoritário, centralizador e ativo no que tange as políticas de desenvolvimento urbano o IPPUJ surgiria em um cenário completamente diferente: a fragilização do poder voluntarista do Estado central; crise fiscal crônica; descentralização e desregulamentação das ações de desenvolvimento urbano; e emergência de um contexto que passa a privilegiar o poder público local como um agente de promoção do desenvolvimento econômico, através da atração de investimentos em um cenário de intensificação da competição entre as cidades.

CAPÍTULO 2: DELIMITAÇÃO DE UM CAMPO, LEGITIMIDADE DAS PRÁTICAS

O presente capítulo terá o objetivo de compreender como o planejamento urbano tem se constituído enquanto campo disciplinar/acadêmico e como domínio de atuação profissional. Procuraremos estabelecer um debate geral sobre as relações entre a dinâmica de formação - de ensino e pesquisa - e a estruturação dos percursos profissionais, através de elementos como: 1) a evolução da noção de disciplina nas ciências; 2) os instrumentos e formas de atuação; 2) a construção e reprodução de legitimidades através da noção de profissão; e 3) a produção e reprodução de normas e valores intrínsecos aos campos de atuação profissional.

A estruturação de um domínio disciplinar/acadêmico e a sedimentação de uma identidade profissional – ou de múltiplas identidades - guarda forte relação de interdependência com o próprio processo de institucionalização do planejamento urbano discutido no tópico anterior. A análise sobre estes aspectos ajudará a esclarecer muitos elementos que contribuem para as continuidades e transformações ocorridas no planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville ao longo dos anos.

2.1 Do urbanismo ao planejamento urbano e de volta ao primeiro?

Se utilizamos o urbanismo e o planejamento urbano com certa homogeneidade de sentidos é porque tal diferenciação não parecia fundamental até o presente momento. Acreditamos, no entanto, que esta imprecisão é prejudicial quando empreendemos análises mais específicas, como as que faremos a partir deste capítulo. A compreensão que cada um dos termos adquire varia em relação ao espaço e ao tempo. Ambos os domínios apresentam dinâmicas próprias e relação com o contexto social no qual se insere.

CHOAY (1980) afirmava que a compreensão do termo urbanismo “está carregada de ambigüidades”. A origem desta ambigüidade estaria, para a autora, na vulgarização do termo como sinônimo de aspectos tão diversos como a atuação de “engenheiros civis”, plano para as cidades ou ainda como síntese das formas urbanas características de cada época. COSTA (2012) corrobora com tal visão:

De fato, à época, a “ciência” então nascente recebeu designações distintas em cada país: urbanización (em espanhol), urbanisme (em francês), Town Planning (mais empregado na Inglaterra), City Planning (mais empregado nos EUA), Städtebau (em alemão) e urbanística (em italiano). No Brasil, no período em tela, atendia pela alcunha de “urbanismo”. Estes termos eram, então, tomados como sinônimos. Entretanto acreditamos que não o são. Os termos poderiam ser assim tratados nos países latinos (Espanha, França, Itália e no Brasil da época), entretanto esses não podem ser tratados como sinônimos dos termos empregados nos países anglo-saxões (Inglaterra, Alemanha e EUA), uma vez que, na essência do seu escopo, há diferenças significativas. (COSTA, 2012, p.145)

Não somente o urbanismo, mas igualmente o planejamento urbano é empregado para designar uma diversidade de ações ligadas por finalidades e objetivos pretensamente comuns. A análise demonstra que estas ações são, no entanto, heterogêneas: a engenharia de tráfego, a engenharia civil, a arquitetura, a promoção imobiliária, a gestão do uso e ocupação do solo, a concepção paisagística, etc. Esta diversificação é ainda mais nítida frente à complexificação das questões a tratar, as normas ou as técnicas a mobilizar, que acabam antes por acentuar as diferenças do que aproximar as semelhanças.

HAROUEL (1981) coloca o ano de 1867 como de surgimento do urbanismo enquanto disciplina, como ciência composta por um conjunto articulado de teorias, através do trabalho de Ildelfonso Cerdá intitulado “*Théorie Générale*

de l'urbanisation". Esta afirmação é também trazida por CHOAY (1980). Já BARDET (1990), escrevendo sobre o contexto francês, coloca o seguinte:

(...) a fim de aplicar os conhecimentos revelados por essas novas ciências (sociologia, geografia humana, geopolítica e estatística), a fim de disciplinar essas massas que traziam problemas de "grandes números" devido a sua concentração em certos pontos do espaço – em consequência disso insolúveis – uma nova ciência de aplicação devia eclodir: a ciência da organização das massas sobre o solo. Por volta de 1910, ela foi batizada na França de urbanismo (town planning, Städtebau), o que quer dizer, etimologicamente, ciência do planejamento das cidades. Isso demonstra que, no início, seus padrinhos não tiveram uma clara visão de sua missão territorial. (BARDET, 1990, p.09)

O urbanismo como foi concebido nos primeiros anos de sua estruturação na Europa, sobretudo na França - ligado ao saber arquitetônico - procurou apresentar-se como uma disciplina que superava a oposição entre ciência e arte, apoiando-se em argumentos pretensamente científicos para justificar a concepção de modelos idealizados de intervenção nas cidades.

Todos os autores das teorias do urbanismo, com exceção de Sitte, reclamam, como Cerdà, de um discurso científico. Mas, na quase totalidade dos casos, eles se limitam a afirmar de modo evocatório e sem prova, uma cientificidade do urbanismo em geral, e de suas próprias proposições em particular, e a produzir somente os indícios lingüísticos de algo que seria um discurso científico. (CHOAY, 1980, p.18)

Enquanto na França o Urbanismo como disciplina passava por transformações importantes no sentido torná-la multidisciplinar e abrangente, buscando reduzir as distâncias entre técnica e política, nos EUA a "ciência da cidade" já nascera politizada e abrangente sobre a alcunha de "city planning".

Temos assim uma diferenciação importante: enquanto na França o urbanismo passou a ser compreendido como uma disciplina em transformação, que abarcaria grande parte dos assuntos que dizem respeito à cidade, no caso brasileiro o urbanismo permaneceu vinculado ao saber arquitetônico. Já o planejamento urbano assumiu abordagens mais amplas e complexas, inseridas em uma abrangência territorial, aproximando-se da abordagem americana de “city planning”.

Nos EUA, nas primeiras décadas do século 20, o escopo que um determinado plano deveria adquirir era administrado pelo American City Planning Institute. Era o mesmo que ditava qual era sua abrangência, e o fazia em detalhes, mediados por critérios práticos. Esse procedimento foi derivado de um relatório elaborado por Frederick Law Olmsted, no qual ele afirmava que o interesse de um plano para um território ocupado, ou que venha a ser ocupado por uma comunidade, pode ser “amplamente controlado ou influenciado por ações de ajuste de interesse da comunidade como unidade social”. A expressão mais relevante, aqui, é o “ajuste de interesses da comunidade”. Isto é, trata-se de administrar, antes de qualquer coisa, um conflito entre as várias partes que compõem a comunidade, a fim de garantir sua integridade e o desenvolvimento do que ele chama de “unidade social”. Ora, esta prática se insere, necessariamente, no âmbito da política. Nesse sentido, o City Planning não era, nem poderia ser, despolitizado. Nem mesmo no plano ideológico, como faziam os urbanistas do “Movimento Moderno” europeu. (COSTA, 2012, p.150)

O planejamento urbano americano absorveu desde o princípio um caráter eminentemente político, assumindo-se como instrumento de ação sobre o espaço construído, sobretudo no que tange o equacionamento das tensões sociais através da ação política.

Neste contexto, não é difícil entender por que a “ciência” City Planning, nos EUA, - diferentemente do urbanismo, marcadamente europeu -, não é

criação de um profissional, de um especialista (...) ele não parte de modelos preestabelecidos, os quais, não raro, eram rígidos e utópicos, mas, antes, das condições, limites e exigências postas por determinada comunidade. Sendo assim, nos EUA, o planejamento é um instrumento político e de poder, que busca traduzir e equacionar, expressando-se no espaço, as tensões sociais gestadas no âmbito político, tanto na esfera do público, quanto do privado. Visa não o indivíduo, mas o desenvolvimento da cidade, ou (de forma mais ampla) da sociedade como um todo. (COSTA, 2012, p.152)

Em alguns países, como a França, a tradição do campo disciplinar faz surgir, nos últimos anos, um esforço de especificação das acepções dos novos vocabulários e das práticas profissionais ligadas aos domínios do urbanismo e planejamento urbano. Este esforço está longe de significar, no entanto, uma unanimidade, como nos coloca FREY (1999):

(...) inicialmente porque o senso comum não se importa, segundo porque as divergências de compreensão subsistem, as disciplinas envolvidas permanecem legitimamente ligadas aos sentidos específicos que suas instrumentações conceituais oferecem às palavras. Situação semântica instável onde, dependente de uma urbanização que escapa do controle de todos os atores envolvidos e onde o fosso só aumenta entre as competências, os saberes disciplinares e a sempre esperada conceitualização global. (FREY, 1999, p. 64)

No Brasil esta relação nebulosa entre os campos disciplinares e atuação profissional parece se intensificar na medida em que nos distanciamos do domínio acadêmico e nos aproximamos das formas institucionalizadas pelo planejamento urbano. A análise histórica dos campos próprios de atuação do urbanismo e do planejamento urbano brasileiro nos demonstra que seu conteúdo é bastante maleável, concebido de forma mais ou menos extensiva de acordo com o conjunto de práticas operacionais e do corpo de doutrinas

presentes. Os profissionais do urbano (entre arquitetos, geógrafos, engenheiros, historiadores, sociólogos, entre outros) esperam e procuram que seus enunciados e seus instrumentos de atuação adquiram reconhecimentos institucionais. Nesta complexa correlação de forças, é presumível que as formas institucionais adquiridas sejam múltiplas - e muitas vezes concorrentes - tendo em vista a diversidade de disciplinas e de quadros institucionais existentes.

SOUZA (2004) coloca o planejamento urbano, no Brasil, em um contexto mais amplo em relação às expressões urbanismo e desenho urbano. Para o autor o planejamento urbano teve sua origem nas primeiras décadas do século XX, como crítica ao urbanismo e suas principais correntes de pensamento representadas pelas correntes culturalista e progressista, que polarizavam o debate sobre a cidade nesta época. Ambas, no entanto, se baseavam em modelos idealizados de cidade.

KOHLSDORF (1985) segue raciocínio similar, ao dizer que o urbanismo contribuiu para o estabelecimento de um pensamento sobre a cidade e proporcionou tanto a sistematização de conceitos quanto o exercício de uma prática reflexiva sobre o espaço. Teria, no entanto, entrado em declínio pelo caráter idealista e as formas ideologizadas de representação da realidade. Para a autora, o surgimento do planejamento urbano permitiu significativos avanços no conhecimento sobre a cidade em diversas áreas acadêmicas, notadamente nas ciências humanas. Registrou-se o nascimento da Sociologia Urbana e das correntes interpretativas da Ecologia Urbana e da Escola de Chicago, estruturou-se uma abordagem econômica baseada nos escritos de Adam Smith. Dentro do pensamento geográfico absorveu metodologias de observação estritamente físicas e descritivas, as teorias dos lugares centrais, os métodos quantitativos, chegando-se a transdisciplinaridade de Milton Santos. Da mesma forma, abraçou

contribuições advindas da Antropologia e da História, da Ecologia e das Ciências Exatas - como a Física, a Informática e a Matemática.

COSTA (2012), após empreender uma análise extensiva das diferentes abordagens por qual passam o urbanismo e o planejamento urbano em diferentes contextos, estabelece um quadro síntese das diferenças fundamentais entre ambos os campos disciplinares (tabela 1).

Tabela 1: Síntese comparativa Urbanismo e do Planejamento Urbano

Urbanismo	Planejamento urbano
Vê a cidade como obra de arte	Vê a cidade como mercadoria
Em sua visão original e dominante, se quer ciência e arte, ambas em estreita relação com as ciências sociais.	Instrumento político que visa equacionar as tensões econômicas e sociais, operando e intervindo no processo de produção do espaço construído.
Atividade de um especialista: o urbanista.	Atividade de vários especialistas (atividade multidisciplinar).
Ideologicamente despolitizado, ainda que contenha uma crítica utópica às cidades existentes.	Assume sua ação como política.
Negação do mesmo como um ato de poder.	Aceitação do mesmo como um ato de poder.
Pensa a partir de modelos.	Pensa a partir de processos.
A cidade é vista como uma unidade fechada.	A cidade é vista como uma unidade aberta.
Parte do particular para buscar a universalidade.	Parte do universal para buscar a particularidade de cada cidade.
Não trabalha com uma visão global da sociedade.	Trabalha com uma visão global da sociedade.
Marcadamente utópico.	Marcadamente prático.
Teórico, ainda que, explicitamente, vise a prática.	Prático, ainda que fortemente alicerçado pela teoria.
Gerou tratados urbanísticos.	Gerou livros e relatórios temáticos.
Marcadamente europeu.	Marcadamente norte-americano.

Fonte: COSTA (2012)

Para o autor, embora o urbanismo e o planejamento urbano sejam instâncias distintas de reflexão e ação sobre a cidade, são interdependentes, pois “*ao interagirem, retroalimentando-se - ainda que possuam contornos diferentes e bem delimitados -, buscam dar uma resposta aos problemas postos para cidade emersa com a Revolução Industrial*”. (COSTA, 2012, p.153).

Neste sentido, podemos compreender que tanto o urbanismo quanto o planejamento urbano passam hoje necessariamente por essa ambigüidade de se referir a abordagens analíticas e a práticas sociais diversas. A análise de políticas públicas resultantes está também impregnada por uma ambivalência implícita: ela é, ao mesmo tempo, uma disciplina específica – como no caso do urbanismo – com objeto e instrumentos próprios cuja delimitação tem motivado intensos debates; e um campo claramente interdisciplinar – como no caso do planejamento urbano -, com fronteiras disciplinares porosas, especialmente entre as ciências sociais básicas e aplicadas que oferecem fundamentos teóricos e metodológicos destes campos do conhecimento. Esta natureza nebulosa e a essência interdisciplinar do planejamento urbano têm produzido padrões diversos de institucionalização.

As incertezas que envolvem a utilização dos termos urbanismo e planejamento urbano obscurecem a existência de campos epistemológicos distintos. Um desses campos tem clara vocação disciplinar e contempla essencialmente a tomada de decisões relativas à concepção arquitetural; reivindica-se aí uma “competência de projeto”. O outro integra conhecimentos disciplinares diversos (economia, geografia e sociologia, entre outros) e contempla essencialmente a tomada de decisões relativas à elaboração (ou encomenda) e gestão de planos, programas e projetos – inclusive, mas não necessariamente de natureza arquitetônica; reivindica-se aí uma “competência para o planejamento e gestão”. De uma parte, o objeto da ação/reflexão é, antes de tudo, um artefato ou uma

edificação (...) de outra, um processo social em desenvolvimento. (ROVATTI, 2013, p.33)

Levando-se em conta o contexto brasileiro, utilizamos ao longo da pesquisa a seguinte diferenciação: enquanto o urbanismo, ao se alinhar academicamente à arquitetura reforça o seu caráter mais restrito, como instrumento de intervenção na realidade através do desenho urbano e do arranjo de formas espaciais; o planejamento urbano afirma-se como campo eminentemente multidisciplinar, presente na grade curricular de um grande número de cursos: arquitetura, geografia, engenharias, entre outros.

Para SOUZA (2004, p.89), a perspectiva científica do planejamento urbano deve ter como base duas premissas: 1) a pesquisa básica como preparação de propostas de intervenção e 2) a não subordinação vulgar da pesquisa aplicada a diretrizes políticas estabelecidas previamente, em detrimento da autenticidade pela busca da verdade. Para ele, a pesquisa básica em planejamento urbano compreende tanto a reflexão teórica, conceitual e metodológica sobre a natureza da dinâmica sócio-espacial, quanto o trabalho de campo empírico.

O urbanismo como campo ligado ao saber arquitetônico cede espaço para o planejamento urbano como domínio multidisciplinar, complexo e político por essência. Tanto em Florianópolis quanto em Joinville os órgãos criados receberam a alcunha de institutos de planejamento urbano, sugerindo que o momento do urbanismo nas estruturas administrativas já havia passado. Embora, na teoria, a passagem do urbanismo ao planejamento urbano já tivesse sido completado, na prática veremos que a confusão permaneceu, na medida em que, em muitos momentos, estes institutos se limitaram a ações de urbanismo, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990. A análise mais detalhada será apresentada nos capítulos 4 e 5.

2.2 O ensino, a formação e a pesquisa em Planejamento Urbano no Brasil

Segundo DINIZ (2001) existem vários atributos que caracterizam a formação de uma profissão, dentre elas está a conformação de um corpo de conhecimento especializado, sistematizado e abstrato: uma disciplina. Os atores e as instâncias que se articulam ao redor de uma disciplina conformam relações que ajudam a produzir significações e instrumentos para a compreensão da realidade na qual se inserem. Proporcionam critérios para a produção do conhecimento (verdade e legitimidade); especificam os objetos passíveis de serem enfrentados; e oferecem os instrumentos - teóricos e práticos, de análise e intervenção – os métodos – que regulam o “acesso à realidade”.

(...) uma disciplina se define por um domínio de objetos, um conjunto de métodos, um corpus de proposições consideradas verdadeiras, um jogo de regras e de definições, de técnicas e de instrumentos: tudo isto constitui uma espécie de sistema anônimo à disposição de quem quer ou pode servir-se dele (FOUCAULT, 1996. p.30).

Em contextos específicos, a reflexão teórica e institucionalização do ensino precederam a institucionalização nos órgãos públicos – como é o caso do Urbanismo na França. No caso do Planejamento Urbano no Brasil, a institucionalização nas estruturas de governo surgiu praticamente no mesmo momento em que se iniciava a abertura deste campo disciplinar nas estruturas universitárias⁷. Embora possamos fazer alguma diferenciação em termos didáticos, é necessário ressaltar que ambos os domínios de atuação do planejamento urbano se constituem historicamente de forma articulada e interdependente.

⁷ Como veremos no próximo tópico, em ambos os casos (como ensino e como técnica administrativa) a institucionalização do planejamento urbano no Brasil esteve ligado às iniciativas do governo militar, no âmbito da estrutura montada através do SERFHAU e BNH.

O percurso histórico de conformação do Urbanismo e do Planejamento Urbano como domínio acadêmico inicia-se, no Brasil, em 1945, no governo de Getúlio Vargas. Isto ocorre com a promulgação do Decreto-Lei nº7918 de 31 de agosto, que dispunha sobre a organização da Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil. Este decreto definiu que a faculdade seria organizada a partir de dois cursos seriados: 1) Arquitetura; e 2) Urbanismo. O primeiro seria acessível aos portadores de licença clássica ou científica através de concurso de vestibular com duração de cinco anos. O segundo seria acessível apenas aos portadores de diploma de arquiteto ou engenheiro civil, mediante a prestação de vestibular e com duração de dois anos. Esta estrutura serviu de modelo para todas as outras instituições do Brasil.

Percebemos assim que o urbanismo surge no Brasil como uma especialização para cursos de graduação mais tradicionais, já consolidados. Lembramos que nesta época não havia uma separação clara entre cursos de graduação e pós-graduação, o que aconteceu somente através da Reforma do Ensino Superior instituída em 1968, através da lei nº 5.540, já no período militar.

Para SOARES (2005) a reforma provocou mudanças profundas no sistema educacional, que no caso do Urbanismo culminaram com a extinção de seu caráter profissionalizante. Dentre as mudanças, podemos citar três:

- 1) A segmentação formal entre cursos de graduação e pós-graduação, sendo que o primeiro ficaria responsável pela habilitação para profissões oficialmente regulamentadas e o segundo assumiria um sentido essencialmente acadêmico e de pesquisa;
- 2) A convergência dos antigos cursos de Arquitetura e Urbanismo em uma única área de graduação, condição vigente até os dias atuais; e

- 3) A institucionalização de um “currículo mínimo”, que previa uma única disciplina, “Planejamento Urbano e Regional” para abarcar todas as questões relativas ao urbanismo, sendo que nas observações finais da reforma universitária, foi indicado que os estudos de urbanismo prosseguiriam em cursos de pós-graduação.

Até este momento, portanto, a institucionalização do planejamento urbano como ensino era restrita e bastante vinculada às áreas profissionais regulamentadas, sobretudo arquitetura e urbanismo e geografia. Esta situação se manteria até 1994, quando novas diretrizes curriculares foram implantadas, encerrando a vigência do currículo mínimo. Estas novas diretrizes significaram um processo amplo de discussão curricular nos cursos de Arquitetura e Urbanismo, que em muitos casos teve como consequência a ampliação do espaço cedido ao urbanismo na formação dos futuros profissionais.

Já o planejamento urbano, como domínio de ensino e pesquisa, se caracteriza desde o início por dois aspectos importantes:

- 1) Sua institucionalização se dá em um contexto específico do país, qual seja: no interior do discurso modernizador, desenvolvimentista e centralizador do período militar; e
- 2) Diferentemente de outras áreas das ciências sociais aplicadas - ou de outros países - onde o planejamento urbano se estrutura a partir de cursos de graduação, no Brasil ele fica limitado à pós-graduação, inicialmente ligado à pesquisa e, mais recentemente, também ao ensino profissionalizante⁸.

⁸ Segundo dados disponibilizados pela CAPES, em 2012 haviam sete cursos de mestrados profissionais na área Planejamento Urbano e Regional no país. Destes, dois cursos em universidades públicas (UDESC e UTFPR), um em instituição

Sobre o primeiro aspecto, é possível afirmar que o ensino do planejamento urbano esteve, nos primeiros anos, vinculado à atuação reguladora do Estado, com o objetivo principal de formação de quadros técnicos para o aparelho estatal. Isso ocorre, como vimos no primeiro capítulo, no mesmo momento em que o planejamento, em suas várias frentes (econômico, social, urbano), passou a ser visto como técnica necessária ao exercício da administração pública. Tal condição é evidenciada a partir da criação do SERFHAU, em 1964.

Os vínculos do SERFHAU com as universidades federais alavancam o ensino do planejamento em nível de pós-graduação. Cursos de especialização e de pós-graduação em urbanismo já haviam sido criados nos anos de 1930 e 1940, de forma esporádica, em Belo Horizonte e Porto Alegre, respectivamente. Em 1972, o SERFHAU promove e financia um Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Local, pensado como veículo de formação de uma elite técnica, um novo profissional, o planejador, com grau de Mestre em Ciências-Área de Planejamento Urbano e Local. (Boletim SERFHAU, apud FELDMANN, 2010, p.14)

A CAPES define a pós-graduação como um sistema especial de cursos ligados à pesquisa científica ou às necessidades do treinamento avançado, tendo como objetivo imediato proporcionar um *“aprofundamento do saber e um aumento do padrão de competência científica ou técnico-profissional, impossível de se adquirir no âmbito da graduação”* (grifo nosso). Assim o planejamento urbano institucionalizado como ensino é compreendido como um domínio de especialização aberto a estudantes de origens disciplinares diferentes: arquitetos-urbanistas; historiadores, geógrafos, engenheiros, sociólogos, administradores, etc. Seu surgimento, na década de 1970, é

comunitária (UNOCHAPECÓ) e quatro particulares (UCAM, ALFA, INESP e UCSAL).

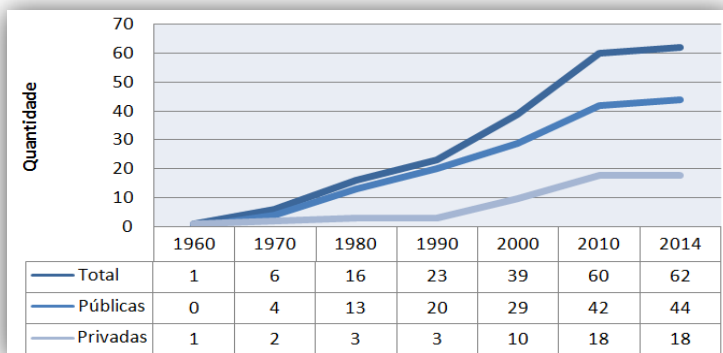
recente, se comparada a outras disciplinas tradicionalmente estabelecidas. A instituição mais antiga existente é o IBAM, fundado em 1952 e que trabalha com domínios múltiplos de consultoria a estruturas municipais, não se restringindo especificamente ao planejamento urbano.⁹ É na década de 1970, sob o contexto do Ministério de Planejamento, que ocorre a consolidação do domínio, com a criação de cursos de pós-graduação no Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Pernambuco.

É nesse período que o sistema de planejamento assume um elevado grau de institucionalidade, fazendo com que seja impulsionada a capacitação de pessoal através da criação dos primeiros cursos de pós-graduação no país. Como o projeto dos governos militares era dotar o Brasil de instituições mais fortes no campo da pesquisa tecnológica, foram propostos os primeiros cursos de pós-graduação *stricto sensu* nas áreas técnicas e em economia. São implantados os programas de mestrado em planejamento urbano e regional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1970), na Universidade Federal do Rio de Janeiro (1972) e na UFPE (1975). (RIBEIRO, 2013, p. 142)

Fundada em 1983, a ANPUR é uma associação privada, de caráter pluridisciplinar, que congrega programas de pós-graduação e entidades nacionais que trabalham no amplo domínio dos estudos urbanos e regionais, dentro do qual se situa o planejamento urbano. É a principal referência neste campo, empreendendo um conjunto significativo de ações: divulgação de informações, troca de experiências, promoção de reuniões científicas, entre outros. É possível perceber que a curva torna-se mais ascendente a partir dos anos 1990, conforme podemos auferir na figura 03.

⁹ FONTES (2003) demonstra que este caráter mais generalista do IBAM nos primeiros anos é modificado na década de 1960, com a forte influência do movimento “economia e humanismo”, que continha uma ideia de planejamento urbano proposto por Padre Lebrete e os SIGMACS, baseado em discussões sobre as dimensões nocivas e desumanizadoras do processo de urbanização. Tal conteúdo foi adotado nos cursos ministrados pelo IBAM neste período.

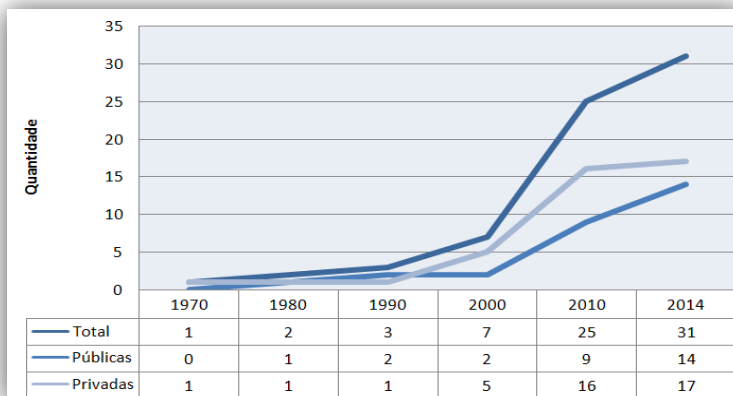
Figura 3: Ano de Fundação das instituições ligadas à ANPUR



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da ANPUR

Outro indicador do processo de institucionalização do Planejamento Urbano nas instituições de ensino diz respeito a área de “Desenvolvimento Urbano” da CAPES. Avaliando o ano de fundação dos programas atualmente vinculados, é possível verificar a dinâmica recente de expansão do planejamento urbano enquanto campo disciplinar no Brasil.

Figura 4: Criação das instituições de "Desenvolvimento Urbano" da CAPES



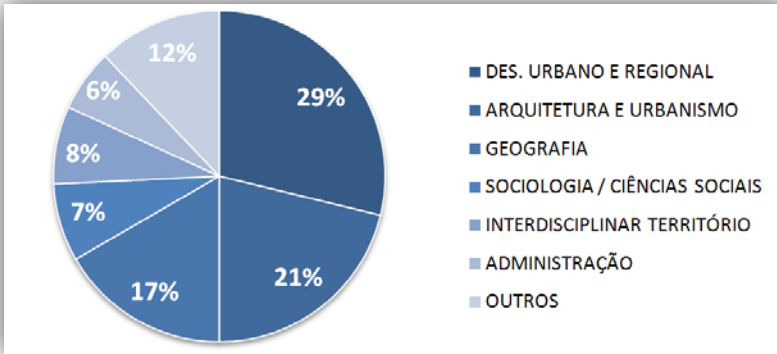
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da CAPES

Destacamos o fato de que no caso das vinculadas à CAPES, o crescimento da última década ocorre por uma forte presença das instituições privadas¹⁰, indicando uma mudança de perfil de formação dos profissionais, com maior pulverização dos conteúdos, temáticas e áreas de concentração. Poderíamos compreender esta “letargia” do domínio do Planejamento Urbano no final da década de 70 e 80 como consequência de dinâmicas econômicas mais amplas, de desmonte do estado centralizador, responsável pela institucionalização do planejamento urbano, tanto na estrutura de governo quanto na academia. É também o sintoma da uma mudança de compreensão em relação à função do planejamento dentro da estrutura social, conforme nos aponta RIBEIRO (2013):

No início dos anos 1980, o país enfrenta uma grave recessão: queda nos investimentos e no crescimento do produto interno, aumento das dívidas interna e externa, aceleração do processo inflacionário e renda per capita praticamente estagnada. Nestas circunstâncias, o regime militar se vê deslegitimado, uma vez que a tão propalada “eficiência econômica” não se sustentou na prática. Enquanto na década de 1970 intelectuais de esquerda viam o planejamento como sinônimo de intervenção estatal a serviço dos interesses do capital, nos anos 1980, a rejeição ao planejamento advém dos setores de orientação liberal e se dá por outros motivos: o planejamento estaria servindo mal a esses interesses, uma vez que o Estado deveria apoiar, da forma mais direta possível, a acumulação de capital, eliminando normas, reduzindo exigências legais, oferecendo incentivos fiscais, garantindo segurança aos investimentos e aumentando a fluidez do território. (RIBEIRO, 2013, p. 126)

¹⁰ Na ANPUR, na década de 1990 86% das instituições filiadas ou associadas eram públicas. Em 2014 esta proporção havia baixado para cerca de 70%. Em relação a CAPES, no ano de 1990, 66% das instituições vinculadas eram públicas, enquanto em 2014 esta proporção baixou para 45%.

Figura 5: Origem disciplinar das instituições vinculadas à ANPUR



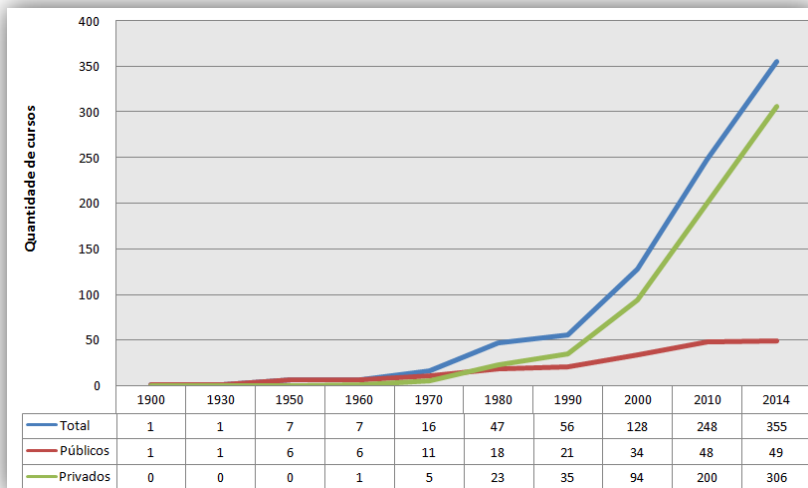
Fonte: elaborado pelo autor

Analisando mais detalhadamente a composição das instituições vinculadas à ANPUR (figura 05), sejam elas filiadas ou associadas, é possível perceber uma diversidade de campos disciplinares, com uma incidência importante de programas específicos de desenvolvimento urbano e regional (21%) e territorial (8%) que apresentam concepção e estrutura interdisciplinar. Destes, somente 05 instituições haviam sido criadas antes de 1993. Por outro lado é possível perceber um peso importante de campos disciplinares mais tradicionais, como a Arquitetura (21%) e Geografia (17%), herança do modelo institucionalizado anteriormente.

Cabe ressaltar que a dinâmica de expansão do ensino não é exclusividade da pós-graduação em planejamento urbano. Tal movimento de aceleração é encontrado em outras áreas correlatas ao planejamento urbano, como os cursos de graduação em Arquitetura e Urbanismo, por exemplo. Embora apresente um histórico mais longo, iniciado antes do século XX, é somente a partir da década de 1990 que se inicia uma forte ampliação e pulverização territorial dos cursos de graduação em Arquitetura e Urbanismo no Brasil, como podemos perceber na figura 06. Até 1970 havia forte preponderância

das instituições públicas (cerca de 70%), cenário amplamente diferente do que encontramos hoje, onde 86% dos cursos de graduação em Arquitetura e Urbanismo ocorrem em instituições privadas.

Figura 6: Ano de criação dos cursos de Arquitetura e Urbanismo no Brasil



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do MEC

Não adentraremos em uma análise mais ampla desta mudança de perfil do ensino superior no Brasil. Julgamos importante destacar somente que tal transformação tem impulsionado uma redefinição da relação entre Estado e Universidade. Para alguns, este cenário tem sido capaz de transformar a educação superior no país.

“[...] espécie de ‘variável flutuante’ do modelo econômico, que ora é estimulada com investimentos ora é desativada por cortes de verbas, segundo critérios totalmente alheios à educação e à pesquisa, pois determinados exclusivamente pelo desempenho do capital [...]” (CHAUÍ, 2001, p. 52).

O PNE/MEC faz vitrine para os setores interessados no Brasil global e submisso. Visa distribuir títulos e diplomas para profissionais supostamente adequados e necessários ao mercado; consolida a redução dos

investimentos do Estado na educação; alija os trabalhadores da educação dos processos de definição da política educacional; dá continuidade à ampla distribuição de pacotes pedagógicos, de forma desvinculada da sociabilidade vivenciada pelo educando. (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, 1998, p. 115).

No que tange o caso específico dos cursos de pós-graduação em Planejamento Urbano, empreendemos uma pesquisa que apresentou resultados relevantes. Esta pesquisa foi feita com o intuito de traçar a origem disciplinar e o percurso profissional das primeiras turmas de mestrado do PROPUR/UFRGS, criado em 1970; e do IPPUR/UFRJ¹¹, fundado em 1972, cursos são pioneiros no Brasil.

Tabela 2: Percurso profissional dos alunos egressos dos cursos de pós-graduação do IPPUR/UFRJ (1973-1981) e PROPUR/UFRGS (1973 e 1979)

Total	Nº	Percurso profissional	Proporção
IPPUR / UFRJ			
31	21	Professores de ensino superior	81%
	3	Técnicos em órgãos públicos	12%
	2	Profissionais liberais	8%
	5	Não encontrados	
PROPUR / UFRGS			
16	11	Professores de ensino superior	79%
	3	Técnicos em órgãos públicos	21%
	2	NÃO Não encontrados	

Fonte: elaborado pelo autor

A partir destes dados é possível concluir que o objetivo principal de formação dos programas de pós-graduação durante os primeiros anos, foi a criação de um corpo docente, responsável por ampliar a institucionalização

¹¹ Em relação ao IPPUR/UFRJ fizemos pesquisa exclusivamente dos trabalhos ligados à linha de concentração “Planejamento Urbano” das subáreas “Habitação” e “Uso do Solo Urbano”. Em relação ao PROPUR/UFRGS utilizamos como base as dissertações de mestrado defendidas entre os anos de 1973 e 1979. Esta lista está disponível no endereço: <http://www.ufrgs.br/propur/index.php?pagina=dissertacoes>, acessado no dia 20 de abril de 2014.

do planejamento urbano na própria academia, sobretudo nas Universidades públicas federais.

Tabela 3: Procedência disciplinar dos alunos ingressos nos cursos de pós-graduação do IPPUR/UFRJ (1973-1981) e PROPUR/UFRGS (1973 e 1979)

Total	Nº	Procedência disciplinar (graduação)	Proporção
IPPUR / UFRJ			
31	15	Arquitetura e Urbanismo	60%
	3	Economia	12%
	2	Engenharias	8%
	2	Administração pública	8%
	2	Sociologia	8%
	1	Geografia	4%
	6	Não encontrados	
PROPUR / UFRGS			
16	3	Arquitetura e Urbanismo	23%
	3	Geografia	23%
	3	Economia	23%
	2	Filosofia	15,5%
	2	Sociologia / Ciências sociais	15,5%
	3	Não encontrados	

Fonte: elaborado pelo autor

Em relação à procedência disciplinar destes pesquisadores, percebemos que existem realidades diferentes no que tange à diversidade: enquanto no IPPUR houve um forte predomínio de Arquitetos-Urbanistas, no PROPUR a relação é mais difusa, sem predomínio claro entre campos disciplinares.

Um campo disciplinar geralmente surge a partir de desdobramentos de um campo disciplinar já existente ou da aproximação de elementos dispersos em vários outros campos. O planejamento urbano como ensino e pesquisa parece surgir de campos disciplinares mais antigos: absorve e interpreta conceitos e aportes teóricos, incorpora métodos e práticas, conforma e dá novo significado a vocabulários. Esta condição configura um cenário de embate permanente, na tentativa de afastar o risco de diluição do planejamento urbano frente às disciplinas tradicionais, como arquitetura,

geografia ou economia. Podem significar também um esforço de reorganização da oferta universitária frente a demandas crescentes de interdisciplinaridade.

A nova composição com programas voltados para o planejamento urbano (e metropolitano), para o desenvolvimento (e gestão) regional e à demografia representa um enorme desafio de reflexão para a Área. Esse desafio não se origina apenas na diversificação de temáticas e problemáticas articuladas, mas assume uma nova qualidade na medida em que os cursos da área adotam, necessariamente, abordagens multi, inter ou mesmo transdisciplinares nas suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Dependendo das particularidades de cada curso da subárea de Planejamento Urbano e Regional observa-se interlocuções mais próximas, tendencialmente, ou com arquitetura, urbanismo, sociologia, história, ciência política e outras disciplinas das humanidades nos cursos mais voltados às realidades metropolitanas; ou com economia, administração empresarial, geografia e mesmo ciências agrárias, da saúde e outras nos cursos com uma orientação mais regional. (PHILIPPI JR, Arlindo. Relatório de avaliação 2007-2009 CAPES, 2010, p. 02)

Deste modo, percebemos que a conformação do planejamento urbano enquanto campo disciplinar remete igualmente a ideia de institucionalização – neste caso do ensino – como processo histórico. Fundado na noção de disciplina ou de campo disciplinar o ensino pode ser compreendido, a partir de BOURDIEU (2004), como “*um jogo no qual as regras do jogo estão elas próprias postas em jogo*”. É uma visão compartilhada por BARROS (2001).

(...) para se constituir no seio de uma rede já existente de saberes, todo novo campo de saber deve enfrentar duras lutas com campos já estabelecidos, nas quais frequentemente se verá inserido em uma verdadeira disputa territorial, ou pelo menos em uma partilha interdisciplinar, além de enfrentar o desafio

de mostrar a capacidade e potencialidade para se posicionar com eficácia diante de antigos e novos problemas que as disciplinas mais tradicionais também já vêm enfrentando, com seus próprios métodos e aportes teóricos. (BARROS, 2011, p.256)

Para BOURDIEU (2004) as relações de poder entre as estruturas que produzem e reproduzem o conhecimento estão baseadas em disputas pelo domínio e controle que cada uma das disciplinas exerce tanto no que diz respeito à exclusividade de acesso a certos recursos materiais disponíveis na sociedade, quanto à hegemonia da capacidade de explicação de um determinado fenômeno social.

Cabe, no entanto ressaltar que a disputa - a correlação de forças - não se dá somente entre disciplinas científicas e no interior das instituições de ensino e pesquisa. A legitimidade de um campo disciplinar se constitui também na disputa contínua com diversos saberes e formas de conhecimento consideradas como não científicas. O que temos na modernidade, segundo FOUCAULT (1996), é a construção ideológica de dominação de um tipo de representação – a científica – em relação a todas as outras.

Ao mesmo tempo causa e consequência destas disputas territoriais está o fato da ciência moderna caracterizar-se pela especialização e pela pulverização do conhecimento em uma diversidade crescente de disciplinas.

KLEIN (2004) nos dá uma dimensão desta condição:

The quantitative picture of knowledge is another indication. By the year 1987, there were 8,530 definable fields. By 1990, roughly 8.000 research topics in science alone were being sustained by specialized networks, and as many as 4,000 disciplines have been identified as the result of accelerating differentiation of the science system. Historical separations of disciplines are still inherent in the way that universities function, but they are eroding and even becoming obsolete in some areas. (KLEIN, 2004, p. 02)

Esta constelação de campos disciplinares é um indicador do grau e a intensidade das transformações que acontecem em relação à produção do conhecimento na sociedade contemporânea. No Brasil, esta pulverização disciplinar torna-se mais evidente a partir da década de 90. O planejamento urbano está, portanto, inserido em um contexto claro de tensão entre disciplinarização e interdisciplinaridade. O termo é empregado para designar um campo de aplicação ou de especialização de disciplinas que comungam uma mesma finalidade ou objeto, mas que restam fundamentalmente diferenciadas em suas epistemologias, seus métodos, e suas problemáticas.

Na esteira destas transformações, nesta disputa contínua por legitimidade e aceitabilidade, está o planejamento urbano enquanto disciplina acadêmica: no esforço de estabilizar e sedimentar idéias, conceitos e métodos, frente a um cenário de mutações profundas, no que tange as formas assumidas pela economia, pelas instituições políticas, pelas formas de produção e consumo do espaço, enfim, pelo próprio processo de urbanização como um todo.

A ciência tem caminhado para a multiplicidade disciplinar ao passo em que a realidade contraditória e complexa das cidades tem exigido esforços de aproximação, de complementaridade e de diálogo. Existe uma evidente diferenciação entre o tempo de transformação da prática profissional e o tempo de inércia dos ambientes universitários de formação, pesquisa e extensão.

Essas experiências estão relacionadas a tendências à fragmentação institucional, já que o amoldamento ao presente realiza-se de forma muito desigual a partir de iniciativas individuais. Como distinguir autonomia e liberdade, que são indispensáveis à qualidade do ensino e da produção científica, de individualismo e competitividade? Essa é, sem dúvida, uma tarefa dolorosa e espinhosa; porém, realmente indispensável. Da mesma forma que a

interdisciplinaridade não pode ser assumida apenas no plano individual, também a negociação de demandas contraditórias não pode ser enfrentada, somente, ao sabor da percepção do professor/pesquisador, como parecem sugerir alguns dos instrumentos de avaliação do ensino. Ao contrário, tal negociação, para ser bem-sucedida, depende de financiamentos que garantam as instituições em sua totalidade e de seguras (e compartilhadas) formas de intercâmbio acadêmico. (RIBEIRO, 2013, p. 126)

Os aspectos apontados como centrais deste descolamento entre o ambiente acadêmico e a prática profissional são múltiplos: a estrutura curricular dos cursos, que alimenta a fragmentação das formações, tornando o percurso acadêmico uma justaposição de conteúdo com baixo poder integrativo ou de síntese; currículos ultrapassados; falta de preparo do corpo docente, que muitas vezes reproduz conteúdo e formas pedagógicas pouco articuladas às demandas recentes; excessiva carga horária; separação gradual entre teoria e prática.

Como vimos, no campo do planejamento urbano, os cursos pioneiros de pós-graduação serviram como instrumentos de retroalimentação das próprias demandas de expansão do ensino de graduação e pós-graduação no país, tendo pouca influência direta nas estruturas municipais ligadas ao planejamento urbano. A oferta de profissionais para estes órgãos - como nos casos específicos do IPUF (criado em 1977) e do IPPUJ (criado em 1991) - será geralmente realizada por técnicos recém-formados em cursos de graduação, sobretudo por Arquitetos-Urbanistas e Engenheiros Civis. A formação destes profissionais é, pois, fortemente marcada pela noção disciplinar, em muito vinculada a estes domínios tradicionais bem sedimentados.

Muitos destes profissionais foram responsáveis por certo mimetismo de atuação, reproduzindo conceitos, ferramentas e soluções assimiladas ao

longo dos anos de formação em suas áreas específicas. Este percurso fez com estes técnicos – e conseqüentemente as instituições nas quais se inserem - fossem inicialmente pouco afeitos à universalidade ou à atuação interdisciplinar. Esta primazia acentuada de certos campos profissionais direcionou a reprodução, no interior das estruturas locais, de uma lógica de fragmentação muito própria aos ambientes acadêmicos.

O fato de o planejamento urbano apresentar-se, no Brasil, apenas como formação de caráter de especialização ou de pós-graduação – por isso direcionado mais à pesquisa do que à prática profissional – é, portanto, uma perspectiva fundamental de análise. É uma pista importante de explicação do fenômeno de perpetuação de alguns padrões de atuação e comportamento dos profissionais inscritos nas estruturas municipais. Veremos nos capítulos 5 e 6 que esta lógica está fortemente presente no percurso institucional do IPUF e do IPPUJ.

2.3 Do ensino à noção de profissão: o sistema das profissões e o PU

A prática do planejamento urbano nas estruturas municipais é condicionada por relações de interdependência entre lógicas próximas e distantes, internas e externas: discurso, conhecimento, disciplina, ensino, prática, domínio, profissão e competência, por exemplo, são noções que aparecem com freqüência como característica da atuação dos técnicos. Tais manifestações se entrelaçam historicamente conformando um sistema complexo que só parece compreensível se analisado em sua totalidade.

Ao apresentarmos, nos tópicos anteriores, o processo de institucionalização do planejamento urbano como técnica de governo e como domínio de ensino e pesquisa, julgamos pertinente analisarmos também a constituição do planejamento urbano enquanto campo de atuação profissional. Entre estas esferas não há necessariamente relações hierárquicas, tampouco

independentes. A divisão se dá por termos didáticos e também pela necessidade de estabelecer canais de integração entre as partes sem anulá-las, mantendo suas especificidades e guardando os conflitos que elas mantêm entre si.

Veremos ao longo da pesquisa que o planejamento urbano como técnica de administração pública tem baseado sua legitimidade tanto na ideia de competência conferida pelo conhecimento científico de certos campos disciplinares, como também pela conformação de um espaço de atuação profissional. Ambos fornecem a certos atores - considerados como profissionais - não só prestígio e status social, mas também o direito legal de exercício exclusivo de certas atividades ligadas às políticas públicas sobre o espaço urbano.

Por este motivo julgamos importante uma nova aproximação ao campo da sociologia, apresentando desta vez uma leitura - dentre tantas possíveis - de um campo chamado “sociologia das profissões”. Nossa intenção principal com esta incursão é procurar pistas de reflexão sobre os seguintes aspectos: como a noção de profissão se constitui como elemento legitimador de certas práticas sociais? Como certos indivíduos, ao se inscreverem em um espaço profissional específico, mudam sua percepção sobre si e sobre o mundo social no qual se inserem? Como determinados grupos profissionais adquirem hegemonia, tornando a profissão um instrumento de poder e a base de um monopólio?

Diversos autores, em períodos históricos diferentes, apresentaram abordagens específicas em relação à sociologia das profissões. Este campo consolida-se em meados dos anos 1960, sobretudo nos países de língua inglesa. Caracterizados como funcionalistas, alguns autores como WILENSKY (1970) e MERTON (apud DUBAR, 1998) iniciaram a discussão apresentando uma leitura interna do processo de constituição das

profissões. Com ênfase na compreensão da especialização das tarefas resultantes de um processo contínuo de divisão social do trabalho, estes autores estudaram questões como: de que modo as profissões se organizam? Qual sua dinâmica de funcionamento? Quais suas principais características?

Para WILENSKY (1970) a profissionalização se inicia quando pessoas passam a exercer determinada tarefa ou trabalho em período integral. Deste processo surge a necessidade de um treinamento formal, de onde iniciam os cursos e estruturas de formação. Estes cursos se tornarão gradualmente mais longos e aprofundados, precipitando uma disputa pelo privilégio de absorver status acadêmico, seja constituindo novos departamentos, seja filiando-se a estruturas universitárias já existentes. Ao transformar-se em curso universitário, tal campo de atuação proporciona o surgimento de um corpo docente com dedicação exclusiva ao ensino e à pesquisa, o que possibilitará a ampliação do corpo teórico e conceitual da área. O passo seguinte é a conformação de associações de classe, que congregarão os novos profissionais formados e que buscarão pressionar o Estado para que o reconhecimento e regulamentação da prática profissional ocorram através de legislação específica, separando aqueles legitimamente aptos a exercerem tal ocupação daqueles não habilitados.

Desta leitura, destacamos duas características do processo de profissionalização importantes para a pesquisa:

- 1) A importância dada à educação, especialmente de nível superior, como fundamento de distinção social; e
- 2) A função que as profissões têm na definição dos problemas sociais e nas alternativas de resolução possíveis de serem encampadas.

O sentido da palavra profissão, que em sua etimologia remete ao ato de declarar ou ao efeito de professar (HOUASSIS, 2001) adquire um novo

sentido: o profissional apresenta-se à sociedade como o agente portador de um conhecimento específico e útil, do qual somente ele é capaz de exercer corretamente. A profissionalização passa a significar, portanto, a ideia de separação fundamental entre o saber competente – o do profissional – e o saber profano – o do restante da sociedade – em relação a determinado tema.

A estrutura universitária permite assim a multiplicação de pré-requisitos e níveis de formação que levam à última sanção: o diploma. Este se torna o elemento básico de segregação social, consolidando uma ideia de formação hierarquizada, onde cada nível de formação está associado a uma escala da carreira. O diploma passa a significar um dos mecanismos essenciais de diferenciação social e de conformação de espaços profissionais enquanto entidades fechadas, o que para MERTON (apud DUBAR, 1998) significava um processo de “burocratização das carreiras”.

A academia atua como uma instituição capaz de certificar um novo tipo de propriedade: o saber, fundamentando, assim, hierarquias meritocráticas. Um dos ingredientes principais, que passa a se constituir na análise das profissões, é a “luta por status”. Nessa “luta por status”, a educação formal, ao conceder diplomas e títulos escolares, desempenha um papel fundamental. A academia cumpre um papel legitimador, certificando o saber e o diploma torna-se um novo tipo de autoridade, contribuindo para a fundamentação de hierarquias meritocráticas que seriam a recompensa de um esforço individual. (DUBAR, 1998, p. 125)

HUGHES (1981) nos ajuda a complementar esta visão funcionalista da profissão. Para o autor, um grupo profissional pode atuar simultaneamente de dois modos:

- 1) Selecionando, formando e disciplinando seus próprios membros – lembramos aqui novamente a ideia de disciplina trazida por BOURDIEU (1989) já explicitada em capítulo anterior; e
- 2) Definindo categorias de serviços passíveis de serem prestados e as condições para que isto ocorra.

Tal visão compreende, portanto, a profissão como ideologia: uma visão de mundo compartilhado pelas pessoas que conformam determinado espaço de atuação. Para o autor é a ideologia que contribui para a constituição de um grupo específico, com regras e princípios próprios.

Acreditamos, no entanto, que a hipótese de homogeneidade no interior de uma profissão não é válida para todos os domínios profissionais, sobretudo no campo do planejamento urbano, que como pudemos perceber nos tópicos anteriores, se constitui como um espaço de identidades e valores múltiplos, em constante competição. Neste sentido acreditamos que os trabalhos de ABBOTT (1988) e FREIDSON (1996) são úteis, oferecendo idéias mais abrangentes de profissionalização, que iluminam aspectos do nosso objeto. A análise destes autores centrou-se na busca por respostas para questões como: de que modo segmentos de uma profissão competem pelo domínio dos valores, da organização do trabalho e da identidade profissional? Como estes grupos buscam controlar os procedimentos de recrutamento e como isso pode influenciar as carreiras individuais?

Podemos definir a profissionalização como um processo pelo qual uma ocupação organizada, geralmente mas nem sempre por alegar uma competência esotérica especial e cuidar da qualidade de seu trabalho e de seus benefícios para a sociedade, obtém o direito exclusivo de realizar um determinado tipo de trabalho, controlar o treinamento para ele e o acesso a ele e controlar o direito de terminar e avaliar a maneira como o trabalho é realizado. Constitui uma base para organizar empregos e trabalho numa

divisão do trabalho inteiramente diferente do princípio administrativo. (FREIDSON, 1996, pp. 98)

O autor compreende a autonomia profissional de forma relativa, regulada em última instância pelo Estado onde o poder e autoridade são legitimados pela existência de um “*corpo esotérico de conhecimentos*”, reconhecido como tal pela corporação e pela sociedade, protegido pelo Estado. Os elementos propostos para caracterizar o profissionalismo são:

- a) Um tipo de trabalho especializado da economia formal, com um corpo de base teórica de conhecimento e habilidades discricionários e que goza de prestígio especial na força de trabalho;
- b) O poder da exclusividade na jurisdição e de atribuições específicas estabelecidas pela negociação entre as diferentes profissões, no contexto da divisão social do trabalho;
- c) O estabelecimento de mecanismos de proteção e reserva do mercado de trabalho baseada em atributos e padrões de qualificação criada pela própria corporação;
- d) Um programa de formação (reprodução e qualificação de quadros) desenvolvido fora do mercado de trabalho e de nível superior;
- e) O componente ideológico da missão profissional, que prioriza (e cultiva) o compromisso com a os mais altos padrões na prestação de serviço em vez do ganho financeiro.

Estas leituras apresentam, portanto, uma visão mais ampla de profissão não limitada apenas à obtenção de um diploma, mas estendida também as estratégias de articulação entre a educação e o mercado de trabalho. Estas estratégias significaram a diferenciação interna dos grupos profissionais entre atores dedicados a atividades de ensino e pesquisa; aqueles que

formam a classe administrativa e aqueles que formam a classe trabalhadora. Cada subgrupo - acadêmicos, administradores e práticos - apresenta interesses e poderes diferenciados. Desta forma discurso, conhecimento, disciplina e campo tornam-se elementos diferenciados, organizados a ponto de criarem novas instituições distintas e influentes: associações diversas, sindicatos, conselhos, etc.

FREIDSON (1996) traz ainda uma importante reflexão sobre as profissões ao colocar sua análise não somente do ponto de vista funcionalista, mas relacional, considerando as influências das especificidades de cada sociedade para a conformação do sistema de profissões. O autor faz esta reflexão através da comparação do papel do Estado em países de língua inglesa e países europeus como a Alemanha e França. Enquanto no primeiro caso a leitura funcionalista parece mais adequada, já que efetivamente foram as profissões que buscaram espaço e reconhecimento institucional frente ao Estado, no caso dos países europeus a dinâmica foi, em linhas gerais, inversa: a postura do Estado foi mais ativa no sentido de organizar os espaços de formação profissional. Nestes países a posição ocupada pelas novas profissões não ocorreu por meio de pressão das identidades profissionais, mas pelo prestígio das instituições de ensino superior, estas sim estruturadas a partir das demandas do Estado.

Com as devidas ressalvas em relação a diferenciação do tempo e do espaço, poderíamos dizer que tal leitura é pertinente em relação à prática profissional do planejamento urbano no Brasil: antes de consolidar uma identidade profissional específica, estes campos de atuação se estruturaram a partir de uma visão normativa fomentada pelo aparelho estatal, capaz de criar tanto as credenciais acadêmicas, como uma legitimidade e status social específico.

DINIZ (2001) coloca que esta leitura, no Brasil, não poderia ser feita em relação à engenharia, direito ou economia, já que as condições históricas de estruturação do projeto profissionalizante destes domínios “*combinam traços do modelo anglo-americanos e do modelo europeu continental, sobretudo quanto à intervenção reguladora do Estado*” (p.95)

Já ABBOTT (1988) tem uma leitura diferente em relação às profissões: todas as profissões e ocupações integram um mesmo sistema interdependente dentro do qual disputam território, espaço e poder. O autor elabora a ideia de “jurisdição” como a relação entre a profissão e sua prática profissional: as profissões estão em permanente disputa pelo domínio de uma jurisdição específica. Assim as profissões não são independentes, mas influenciam e são influenciadas pelas demais. São estas disputas que conformam a verdadeira história das profissões. A resiliência ou fragilidade da demarcação territorial - da jurisdição - de cada profissão é que direciona a manutenção ou declínio de sua legitimidade.

Assim, vemos profissionais que, de um lado, convencem o público, as empresas e o Estado de que são indispensáveis (para o atendimento de certas necessidades, para a racionalização da produção, do Estado, o porque caminhamos para uma sociedade de serviços etc.) e, de outro, criam mecanismos de exclusão que são parte fundamental da própria definição de profissão(...)visto deste ângulo, o problema não é mais de definir as profissões pela substância da sua atividade ou pela forma legal da relação de trabalho, mas sim de verificar a forma social de controle do trabalho. Ou seja, de que forma e em que medida certos grupos sociais conseguem fechar nichos de mercado e estabelecer as condições de trabalho nos mesmos. E, a partir daí, exercer também algum tipo de poder, modelando formas específicas de relações sociais. (BARBOSA, 1998, p. 139-140)

Conforme vimos no tópico anterior, diferentemente de outros países - sobretudo os de origem anglo-saxônica - não existe no Brasil a profissão de planejador urbano. A profissionalização¹² é competência, sobretudo dos cursos de graduação. O fato do planejamento urbano não ter se firmado como formação no nível de graduação fez com que a disciplina, em boa parte de sua história, se limitasse a um caráter essencialmente acadêmico.

Do mesmo modo com que se definiu um escopo homogêneo e unificador para as profissões, mediante a delimitação de atribuições profissionais legalmente válidas em todo o território nacional, definiu-se também um código de controle do ensino, isto é, um currículo oficial, hegemônico. De fato, com esse procedimento o currículo tornou-se o instrumento que vincula profissão e ensino, atribuição profissional e distribuição do conhecimento. (SANTOS, 2003, p. 23)

Neste momento a maior parte das profissões ditas liberais teve tratamento especial no âmbito da organização profissional e no âmbito do ensino. São os domínios como a arquitetura e a engenharia, legalmente regulamentados, que ganharam repercussão nas estruturas municipais e constituíram os espaços legítimos de atuação profissional frente às dinâmicas de planejamento e gestão do espaço urbano. FELDMAN (2005) ao estudar a estruturação do planejamento urbano na cidade de São Paulo apresenta dados desta dinâmica:

Um outro elemento trazido pela lei que cria a COGEP, também vincula às idéias de organização administrativa introduzidas em 1947, é uma estrutura de cargos para a profissão de planejador urbano. São criados os cargos de coordenador geral de planejamento, diretor, assessor técnico, supervisor, e planejador urbano, para os quais se exige nível universitário, sem área especificada, e experiência em planejamento urbano (...) essas características

¹² Aqui entendida como habilitação para profissões oficialmente regulamentadas – conforme visão institucionalizada pelo Estado brasileiro

institucionalizam a ideia do profissional generalista, de diferentes áreas do conhecimento, como capacidade administrativa coordenadora, mas não integrado à máquina administrativa. No momento de criação da COGEP, esses cargos são assumidos em sua maioria, por arquitetos, não configurando, portanto, um setor de caráter multidisciplinar (...) o arquiteto planejador já era uma profissão em franco processo de formação, desde os anos de 1950. (FELDMAN, 2005, pp.256)

Tanto em Florianópolis como em Joinville os órgãos criados para intervir no processo de planejamento do espaço urbano dos municípios assumiram desde o início o discurso da interdisciplinaridade, de combate às concepções fragmentadas de atuação sobre o espaço urbano. Neste momento a necessidade de uma visão transversal se impunha. Dos quadros técnicos passou a ser exigida a capacidade de realizar leituras não somente espaciais, mas também geográficas, sociais, históricas, jurídicas, literárias, ambientais, etc. No plano do discurso havia a exigência de interação, diversificação e democratização do “savoir-faire” tradicional sobre a cidade. A prática do planejamento urbano assumia a responsabilidade de recriar seus métodos de atuação: observação, estudo, análise, prospecção, diagnóstico do território, elaboração de projetos, elaboração de políticas públicas urbanas e territoriais.

Na prática veremos, no entanto, que estes órgãos absorveram, em grande parte, as contradições existentes no interior do “sistema das profissões”, marcado por sucessivas disputas de legitimidade e de demarcação de “jurisdições”.

2.4 Os componentes do espaço profissional em Planejamento Urbano

A noção de profissão no Brasil passa tanto pela ideia de *titulação*, obtida por percursos de formação específicos e pelo diploma universitário, como também pela noção de *regulamentação* profissional instituída pelo Estado e

pelos órgãos de classe. Existe ainda uma terceira dimensão importante que incide sobre o espaço profissional: a conformação de uma identidade profissional. Por identidade profissional compreendemos o que DUBAR (2012) descreve como processo de transformação dos indivíduos, cuja percepção sobre si e sobre o mundo é moldada ao se inscreverem em determinado espaço profissional: a dinâmica de socialização profissional é, portanto, um processo de iniciação e conversão identitária. O autor apresenta o trabalho pioneiro de Hughes¹³ que a partir de pesquisas empíricas no campo da medicina, mostrou que a legitimidade socialmente atribuída aos médicos não era somente o resultado da aquisição de saberes teóricos e abstratos oferecidos pelos centros de ensino, mas, sobretudo um processo de iniciação a uma cultura específica, feita de linguagem específica, de uma visão de mundo e de uma conduta de vida (ethos) que incluía uma projeção de vida possível.

Só terminam curso de medicina aqueles que conseguiram essa transformação identitária, que implica a gestão da coexistência entre "mundo profano" (o mundo não médico) e "mundo profissional" (médico), fonte de um estatuto importante e de um futuro projetado. Portanto, não se trata fundamentalmente de acumulação de conhecimentos, e sim de incorporação de uma definição de si e de uma projeção no futuro, envolvendo, antes de tudo, o compartilhamento de uma cultura do trabalho profissional e a exigência do trabalho bem feito. Essa cultura de trabalho se traduz no ingresso em um segmento (hospitalar, liberal, de pesquisa, etc.) organizado em torno de atos específicos, codificados, controlados pelos colegas. Embora se possa e se deva falar de saberes profissionais, trata-se de mistos de teorias aplicadas e de práticas reflexivas, indissociáveis de situações de trabalho e de ações experimentadas ao longo de um percurso de formação. (DUBAR, 2012, p. 357)

¹³ HUGHES, E. C. The Making of a physician. *Human Organization*, Washington, n. 14, p. 21-25, 1955.

Se trouxéssemos esta reflexão para o campo do planeamento urbano, seria possível traçar uma linha de coerência entre estes conteúdos? Existe alguma cultura e linguagem específica? Alguma visão de mundo compartilhada ou formas de conduta de vida? Como se manifesta a questão da identidade profissional? Quais são as instâncias em que esta identidade profissional é - ou deveria ser - constituída? Em uma dinâmica contínua de transformações das condições de organização dos empregos e formações, faz sentido a noção de identidade profissional no planeamento urbano? A ausência ou a debilidade de uma “identidade profissional” compartilhada entre estes profissionais poderia ajudar a explicar a contínua crise por qual passa as formas assumidas pelo domínio no interior das estruturas administrativas municipais?

A identidade é construída a partir da significação social da profissão; da revisão constante dos significados sociais da profissão; da revisão das tradições. Mas também da reafirmação das práticas consagradas culturalmente e que permanecem significativas. Práticas que resistem a inovações porque prenes de saberes válidos às necessidades da realidade. Do confronto entre as teorias e as práticas, da análise sistemática das práticas à luz das teorias existentes, da construção de novas teorias. (PIMENTA, 1999, p. 19).

Como vimos nos tópicos anteriores, e segundo o conteúdo trazido por FREIDSON (1996), as profissões, enquanto ocupações reconhecidas oficialmente, se distinguem em virtude de sua posição elevada nas classificações da força de trabalho. Em parte, isso se deve às aspirações ou origens de classe de seus membros, mas ainda mais importante é o tipo de conhecimento e de habilidade vistos como requisitos para seu trabalho.

Tabela 4: Formas institucionais de organização profissional

<i>ENTIDADES</i>	<i>ORIGEM</i>	<i>OBJETIVOS</i>
Associações	Criadas livremente pelos profissionais	Interesses comuns de ordem cultural, desportiva, política, científica, de lazer e outras
Confederações e federações esportivas	Criadas livremente por entidades privadas	Coordenação, administração, normalização, apoio e fomento ao desporto
Sindicatos	Criados pelos profissionais de acordo com as normas sindicais	Otimização das relações e das condições de trabalho profissional
Instituições superiores de ensino	Criadas pela iniciativa privada ou pelo governo	Formação, pesquisa e extensão
Conselhos profissionais	Criados por leis específicas no Congresso Nacional	Fiscalizar, orientar e disciplinar legal, técnica e eticamente o exercício profissional; habilitação profissional

Fonte: Conselho Regional de Educação Física de São Paulo

No campo do planejamento urbano não existe organização de profissionais em torno de uma corporação, capaz de formalizar condutas e responsabilidades a serem assumidas por seus membros. Diferentemente de outras áreas, como a Engenharia, Medicina, Direito e Arquitetura, o planejamento urbano não contém uma cultura profissional específica e fortemente delimitada. O fato de não apresentar-se como profissão específica implica na inexistência de um ideário pulverizado de valores e responsabilidades. Implica também na inexistência de outras organizações sociais características das profissões, como as ordens, conselhos, sindicatos, associações ou cooperativas.

O planejamento urbano apresenta-se ainda quase que exclusivamente como um campo disciplinar de conhecimento. Embora no campo do ensino o planejamento urbano tenha sido capaz de produzir ferramentas analíticas e instrumentais de intervenção na realidade social, esta abertura não veio acompanhada de uma maior organização dos atores no sentido de configurar

um espaço específico de atuação profissional¹⁴. A tabela 05 apresenta a diversidade de instâncias ligadas à organização profissional.

A organização do trabalho, quaisquer que sejam os domínios profissionais, está em constante mutação. Como um grupo profissional não reconhecido socialmente e profissionalmente é capaz de desenvolver uma prática operacional e condições de atuação? O campo de atuação do planejamento urbano, ou a nomeação “planejador urbano” é pouco precisa. Não garante nem um estatuto especial ou competências reconhecidas. Os próprios profissionais são os primeiros a denunciar esta falta de legibilidade do planejamento urbano e a percepção muitas vezes abstrata que ele carrega.

As práticas ligadas ao planejamento urbano se inscrevem em uma forma de exercício profissional muito recente e, certamente, a definir. No campo da pesquisa e do ensino os modelos tradicionais de análise se renovam na busca por uma melhor compreensão destas transformações. No plano profissional esta renovação - teórica e instrumental - não parece encontrar repercussão nas formas de organização dos diversos atores sociais envolvidos, que enfrentam um cenário de multiplicação dos papéis, de complexidade crescente do espaço de trocas entre os profissionais e uma crise profunda de legitimidade.

Como vimos, o profissionalismo pode ser compreendido como um método específico de organização da divisão do trabalho que expressa uma dinâmica de negociação entre limites jurisdicionais. Embora a necessidade

¹⁴ Poderíamos citar alguns países onde esta situação é diferente, como no caso da Austrália, com a existência de órgãos como o Planning Institute Austrália, organização nacional que representa o campo de atuação profissional de planejadores urbanos. No Canadá existe o Canadian Institute of Planners que congrega mais de 7.500 profissionais. Na Inglaterra existe o Royal Town Planning Institute, fundado em 1913, o maior instituto de planejamento urbano da Europa, com mais de 22.000 membros. Nos Estados Unidos existe o American Planning Association, fundada em 1978, com cerca de 40.000 membros.

de uma visão transversal se imponha, na prática existe uma dinâmica intensa de disputas territoriais entre domínios de atuação profissional, sobretudo de áreas mais tradicionais, como arquitetos, engenheiros, geógrafos, sociólogos, etc. Percebemos assim que os técnicos do planejamento urbano se inserem antes em “*percurso*s profissionais” do que necessariamente em profissões: articulando atores profissionais com estatutos diversos, de atividades ligadas a domínios distintos, com origens de formação numerosos e estruturas de exercício específicos ligados, sobretudo à sua origem disciplinar. O planejamento urbano institucionalizado é, portanto, o resultado de uma forte fragmentação e também de certa precariedade do estatuto dos profissionais inscritos nos quadros técnicos das estruturas municipais. Condição que gera um cenário contínuo de crise identitária. Estes aspectos, embora pouco evidentes e analisados, marcam fortemente as formas de atuação e as transformações vividas pelos órgãos locais de planejamento urbano, como veremos ao longo da pesquisa.

PARTE 02: Um mundo sólido em desintegração

“As cidades, como os’ sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondem uma outra coisa”. Italo Calvino

CAPÍTULO 03: A MODERNIDADE E O RACIONALISMO FORMAL

3.1 Florianópolis em 1950

Na década de 1950 Florianópolis era formada por pequenos núcleos urbanos relativamente autônomos, espalhados principalmente no território insular. No distrito sede sua população alcançava pouco mais de 25 mil habitantes¹⁵, a maior parte distribuída ao longo de vias historicamente demarcadas a partir da praça matriz. Mesmo que a cidade sentisse nesta época os reflexos de um breve período de desenvolvimento econômico, muitos são os relatos de que o cotidiano local era caracterizado por um ambiente urbano pouco dinâmico e ruidoso.

Ao sintonizar a Rádio Diário da Manhã na segunda metade dos anos 50, os ouvintes de Florianópolis podiam entrar em contato com as crônicas diárias escritas por Osmar Silva e interpretadas por radialistas como Antunes Severo e Gustavo Neves Filho. Irradiados em programas curtos denominados “Janelinha da Ilha” e “A página do dia”, os textos de Osmar Silva tratavam do cotidiano da cidade e apresentavam uma certa imagem da capital de Santa Catarina, com suas “ruas tranquilas e mal iluminadas, que mergulham cedo no silêncio da noite”. Numa das crônicas, o autor narrava um

¹⁵ Fonte: ³ Censo Demográfico de 1900, apud PELUSO JUNIOR (1991, p. 07)

passieio noturno no centro, onde já às nove da noite, próximo ao Teatro Álvaro de Carvalho, a rua “é tão quieta e silenciosa que o perpassar do vento no arvoredo ganha proporções assustadoras”. A praça Getúlio Vargas, “com suas árvores copadas, orgulha-se inutilmente, da maravilhosa fonte luminosa que lhe fica ao centro! Ninguém aparece para admirar-lhe os esguichos coloridos!” (LOHN, 2002, p.26)

A inauguração da ponte Hercílio Luz, em 1926, ocorreu no momento em que o porto comercial entrava em decadência. Para TEIXEIRA (2009) este período marca a primeira “modernidade de Florianópolis” onde a nova ponte, junto à construção da Avenida do Saneamento (atual Avenida Hercílio Luz) representaram transformações para a cidade ao configurarem novos eixos de expansão do centro histórico. Abriam-se áreas de construção e de valorização fundiária em uma cidade ainda repleta de chácaras e com uma trama urbana colonial de ruas-beco e lotes estreitos e compridos. Para o autor este primeiro ciclo de modernidade, iniciado em 1930 e tendo como pano de fundo a revolução conduzida por Vargas, se encerraria no final dos anos 1940. Com o fechamento do porto, precipitou-se um novo período de estagnação econômica da capital, que sobrevivia à custa dos comércios e serviços de pequeno porte, de abrangência local.

Tabela 5: Dinâmica demográfica de Florianópolis entre 1810 e 1980

ANO	HABITANTES	TAXAMÉDIA ANUAL (%)
1810 ¹	5.250	
1872 ²	7.919	0,65
1900 ³	13.474	1,62
1940 ⁴	25.014	1,78
1950 ⁴	48.264	6,76
1960 ⁴	72.889	4,35
1970 ⁴	115.547	4,57
1980 ⁴	153.547	2,88

Fontes: ¹ Paulo Jose Miguel de Brito. **Memória política sobre a capitania de Santa Catarina. (Reimpresso em 1932), Sociedade Literária Biblioteca Catarinense.**

² **Recenseamento geral. Jornal O Conciliador de 17/04/1873, n°59 apud SANTOS (2009, p. 521)**

³ **Censo Demográfico de 1900, apud PELUSO JUNIOR (1991, p. 07)**

⁴ **Censos Demográficos do Estado de Santa Catarina de 1940, 1950, 1960 e 1970**

O primeiro impulso de modernização não ocorreu ao acaso. Autores como LOHN (2002), SANTOS (2009), NECKEL (2003) e SUGAI (1994) cada qual com enfoque específico, apresentam certa convergência ao afirmar o caráter restritivo e elitista de tais transformações. Embora espacialmente seletivas, estas ações influenciaram igualmente mutações em outros campos da vida local: discursos, comportamentos, manifestações culturais e práticas políticas.

Os anos de 1920 e 1930 marcam o início de uma ação incisiva por parte do Estado na dinâmica de ocupação de Florianópolis, seja no plano regulatório (através da criação de instrumentos de gestão e planejamento), seja na estrutura física da cidade, com profundas transformações da paisagem através da realização de obras publicas importantes: a construção de uma nova ponte, a implantação de equipamentos e órgãos públicos, a construção de vias de ligação estruturantes. O plano inicial, de malha urbana em xadrez, foi abandonado. As colinas foram rapidamente ocupadas e transformadas.

“... Há dois annos, seguramente, que Florianópolis se desenvolve de maneira a se transformar de cidade velha que era, em uma Capital elegante e progressista. As construções nestes dois annos, entre edificações novas e reconstruções, atingiram a cento e quarenta prédios, todos de estylo moderníssimo e obdecendo a todos os preceitos e exigências da moderna hygiene”. Também nós progredimos”. (O

Estado, 2 de setembro de 1929, ano XV, número 4.779 apud SANTOS, 2009, p.567).

SANTOS (2009) faz uma leitura da evolução das normas urbanísticas, desde a elaboração do código de posturas municipais de 1845. Se inicialmente o governo municipal passou a publicar normas que buscavam explicitamente o embelezamento da cidade segundo valores exógenos ao lugar, em um segundo momento estas leis passaram a ser justificadas através de argumentos sanitários. Para o autor tais leis serviram, fundamentalmente, para precipitar a institucionalização de uma visão específica de cidade e de processos de seletividade no acesso a determinados setores do espaço urbanizado.

As exigências para construções novas, além de refletirem os desejos e aspirações de uma nova estética, externa, que remetia a riqueza, ao “adiantamento”, também refletiu, um novo patamar da técnica de construir. Normas legais, códigos de posturas e leis de ordenamento urbano ligados a novos conhecimentos incorporados a construção da cidade, profissionais, sanitaristas, engenheiros desempenhavam não só atividades técnicas, mas, à política, gestão e administração pública da cidade. Assim, Influenciaram e governaram o estado, as superintendências, as prefeituras, dirigiram as repartições e inspetorias passaram a incorporar novas burocracias, conhecimentos e exigências como as plantas dos projetos. O embelezamento e modernização urbana, nas leis e ações do estado significavam adoção de um novo padrão de construção, caracterizado por tamanho maior e estética de outras cidades, de outros países. (SANTOS, 2009, p. 607)

São emblemáticas, por exemplo, tanto a lei 533 de 1929, que realizava a isenção de impostos para prédios em que o beirado tradicional da arquitetura portuguesa fosse substituído por platibandas, características do estilo neoclássico francês; quanto a lei 581 de 1927, que decretava o fim da construção de novas casas térreas de porta e janela e oferecia isenção de

impostos para os prédios onde fossem instalados elevadores “movidos a motor”. Do caráter seletivo das leis, citamos:

No final do ano de 1929, a prefeitura passou a exigir as representações – as plantas – dos prédios. Essa medida tornou-se parte de um processo que se completava, de uma série de exigência para construir que tinha relação com uma nova cidade, uma cidade de prédios maiores, ”modernos”, que impedia não só a reprodução da arquitetura portuguesa, mas a tradição de casas simples, pequenas. A lista de exigências, de proibições, determinações e regras a serem seguidas não possibilitavam mais aos pobres construir no perímetro urbano. (...) Todas as regras tornavam mais caros os gastos de construção na cidade e impossibilitavam a livre construção dos pobres. Para atender a exigência de plantas teria que ser contratado um técnico ou engenheiro, esse novo custo tornava ainda mais seletiva a possibilidade de construir na cidade oficial. (SANTOS, 2009, p. 434)

Nas décadas seguintes, no entanto, a dominação dos processos de produção e reprodução do espaço urbano deixaria de limitar-se ao aparato jurídico/normativo e infraestruturas, passando a exprimir-se de forma acentuada através da ideologia: a construção de metanarrativas sobre a cidade e suas possíveis formas de desenvolvimento.

Em Florianópolis a ideia de futuro, em diversas expressões presentes no imaginário, tornou-se uma questão política, servindo como instrumento para as intervenções que foram promovidas no espaço urbano. Os jornais, os projetos urbanísticos, as obras literárias e as iconografias de Franklin Cascaes forneceram um conjunto de documentos necessários. Projetos e planos que pretenderam construir uma certa representação simbólica do porvir de Florianópolis. (LOHN, 2002, p.03)

Este fenômeno é notadamente marcante a partir da década de 1950. Período do nacional-desenvolvimentismo, cujo conteúdo, em suas linhas gerais, discutimos na primeira parte da tese. Momento de surgimento e

consolidação de um imaginário calcado em uma aguçada ânsia de progresso e desenvolvimento. De alguma forma este imaginário alcança a capital catarinense, por mais que seu metabolismo e ritmos de desenvolvimento negassem qualquer semelhança ou aproximação com as dinâmicas que ocorriam nos maiores centros urbanos do país.

Mas o progresso que se “alardeava por aí”, só com muita dificuldade e timidez chegava à cidade. Anos JK, 50 anos em 5, bossa nova, conquista da copa do mundo, indústria automobilística, tudo soava distante da pequena capital que, em 1960, mal atingia 100 mil habitantes, ocupando a Ilha de Santa Catarina e seu Continente próximo, ligados desde 1926 pela Ponte Hercílio Luz. Como, então, entender a adesão ao discurso e às imagens da modernização em curso? (LOHN, 2002, p.26)

No plano político o Estado de Santa Catarina e a capital passavam por um momento de intensificação da disputa pela hegemonia política entre tradicionais oligarquias locais. De um lado a União Democrática Nacional (UDN), liderada pelas famílias Konder-Bornhausen, de outro o Partido Social Democrata (PSD), dominado pela família Ramos, que se mantinha no poder desde a Revolução de 1930¹⁶. A família Ramos tinha domínio eleitoral na capital e a sua derrota, para Irineu Bornhausen em 1950, colocou novamente em evidência uma discussão que permanecia adormecida desde o governo de Felipe Schmidt (1914-1918): a transferência da capital para outra região do Estado.

¹⁶ A Família Ramos, originária de Lages, finca suas raízes em Florianópolis a partir das primeiras décadas do século XX e atinge uma posição política hegemônica no Estado o que se pode aferir pela manutenção no poder ao longo de gerações, iniciando com Vidal Ramos, governador do Estado por duas vezes entre 1902 e 1914; seu irmão, Aristiliano Ramos, governador entre 1933 e 1935; seu filho Nereu Ramos, governador entre 1935 e 1945; Aderbal Ramos, seu neto (sobrinho de Nereu Ramos), governador entre 1947 e 1951; e seu filho Celso Ramos, governador entre 1961 e 1966.

O afastamento do PSD do governo do Estado trazia à tona a antiga discussão de mudança da capital para o interior do Estado, levando-se em consideração a estagnação econômica que vivia Florianópolis nesse período e o fato da UDN manter seu domínio eleitoral em outra região de Santa Catarina. Um agravante dessa situação era o fato de que até aquele momento, o prefeito da capital não era eleito e sim indicado pelo governador, o que aumentaria o risco de Florianópolis perder ser posto. (SOUZA, 2010, p.52)

Frente a um cenário econômico e político de crise, a capital catarinense passa a demandar - aos olhos da pequena elite local - não apenas mudanças do ponto de vista econômico e espacial, mas um processo de afirmação de novos valores e finalidades: a consolidação de um imaginário capaz de impor novas trajetórias de desenvolvimento para a cidade. Assim Florianópolis mergulha em um novo ciclo de modernidade, não mais pautado em valores estéticos ou sanitários. A segunda modernidade da capital é marcada pela pretensão de construção de um novo cenário urbano calcado no universalismo técnico e na visão teleológica da história.:

O ideário econômico do nacional-desenvolvimentismo, aliado ao cenário de disputas políticas da cidade e as pressões dos grupos dominantes na década de 50 acabou estimulando o poder público a buscar no planejamento urbano, uma possibilidade de “superação” do atraso econômico da capital. No cenário nacional do planejamento urbano, se disseminavam os grandes planos diretores que buscavam solucionar os problemas gerados pela aceleração do crescimento das grandes cidades em consequência do desenvolvimento do setor industrial, conforme foi explicitado anteriormente. Florianópolis se insere nesse panorama nacional quando elabora seu primeiro Plano Diretor, mesmo não fazendo parte desse contexto de desenvolvimento industrial. O poder público visava utilizar o planejamento como instrumento do desenvolvimentismo e como forma de garantir a acumulação do capital pelas classes dominantes. (SOUZA, 2010, p. 56)

É neste momento que surge o primeiro plano diretor de Florianópolis. Iniciado em 1952 e aprovado em 1954, ele é o resultado, sobretudo, da adaptação local de mensagens difundidas nas esferas nacionais e internacionais. Envolve a atribuição de significados e o compartilhamento de expectativas irradiadas por determinados grupos ao conjunto da sociedade, conformando assim certa homogeneidade em relação aos caminhos possíveis para o futuro da cidade.

Até 1952 a legislação de Florianópolis não fazia qualquer menção à localização de funções urbanas, de edifícios e equipamentos públicos ou da organização do sistema viário. O plano de 1954 modifica esta dinâmica, organizando a ocupação através da imposição de um modelo de cidade. A nova cidade que se desenharia a partir do plano era a expressão dos valores de racionalidade e funcionalidade e da imposição de um zoneamento rígido e bem delimitado das funções urbanas.

O diagnóstico deste plano era claro: a cidade sofria de um atraso crônico que precisava ser remediado pela imposição de uma dinâmica de modernização, seja em termos econômicos, sociais ou espaciais. A leitura dos técnicos responsáveis pelo plano pode ser resumida em quatro conceitos principais, segundo PEREIRA (1999, p.253):

- 1) Uma cidade sem identidade;
- 2) Uma cidade atrasada em relação ao desenvolvimento industrial e comercial, o que impedia a modernização da cidade. Esse atraso apresentava componentes urbanos como o desequilíbrio de ocupação do centro urbano (em termos de densidade), a existência de bairros muito pobres, o pouco investimento público na cidade, a ausência de indústrias modernas e as precárias instalações portuárias;
- 3) Um sistema viário obsoleto; e

4) Um porto em decadência que necessitava de uma revitalização.

O diagnóstico evidencia assim um cenário de “atraso econômico”, atribuído ao baixo poder aquisitivo da população e ao baixo desenvolvimento de atividades industriais.

SOUZA (2010) faz uma leitura rica da trajetória intelectual dos autores do Plano de 1954 (Edvaldo Paiva, Demétrio Ribeiro e Edgar Graeff). Este não é o foco da presente pesquisa, motivo pelo qual destacaremos apenas que, apesar de conter referências explícitas do zoning americano, a influência predominante neste plano é do urbanismo modernista da Carta de Atenas:

Diferentemente do plano de Le Corbusier para o centro de Paris, o plano para Florianópolis abrangia todo o território urbanizado e apresentava uma estratégia de desenvolvimento para a cidade. No entanto, a exemplo do plano Voisin, o desenho perspectivado apresentado para o centro da cidade de Florianópolis, desconhece e/ou desconsidera toda a história arquitetônica e urbanística da cidade e serve de parâmetro para a avaliação das condições existentes. São as grandes avenidas, os edifícios “higienicamente” construídos e as funções urbanas racionalmente distribuídas no espaço que servem de parâmetros para a avaliação da cidade. A concepção do plano precede a avaliação das condições existentes. (PEREIRA, 2000, p.05)

Assim a cidade e as formas de intervenção nas dinâmicas urbanas adquirem um novo sentido (no caso específico de Florianópolis): a construção imaginária, quase mítica, deste urbanismo propunha, ao mesmo tempo em que procurava estabilizar, a crença no poder transformador da ciência e da tecnologia e uma sensação de redenção inevitável que o futuro reservava às perturbações patológicas por quais passava a cidade:

É notável que numa cidade sem indústrias, vivendo quase exclusivamente de um pequeno comércio e totalmente dependente dos empregos públicos oferecidos pelo Estado, fossem construídas uma série de representações sobre o futuro, no qual este

aparece vinculado a desenvolvimento tecnológico, riqueza e facilidades de vida. O que mais chama a atenção é a dimensão tomada por essas idéias num ambiente em que tudo levava a desacreditar das possibilidades futuras. Haviam determinados elementos discursivos que reforçavam um conjunto de idéias baseadas principalmente na crença nos novos meios tecnológicos que a sociedade industrial punha em movimento. (LOHN, 2002, p.12)

O Plano de 1954 não é o foco da nossa pesquisa. Acreditamos, no entanto, que ele é elemento importante na compreensão dos caminhos trilhados pelo planejamento urbano em Florianópolis. Se ressaltamos neste momento as representações sociais que deram suporte ao plano é porque julgamos que sua influência permanecerá presente até o início da década de 1980. A ânsia de progresso e modernização presente nos discursos dos diversos atores; o uso ideológico de conceitos como ciência, técnica e modernização; o racionalismo formal; a modelização da sociedade através de formas espaciais; a visão teleológica da história; entre outros, serão os elementos basilares que justificarão tanto a elaboração de um novo plano em 1976, quanto a criação do IPUF um ano mais tarde. Cabe, no entanto, desvelar as dinâmicas e discursos encobertos. Concordamos assim com LOHN (2002) para quem a ideia de futuro em Florianópolis tornou-se, antes de tudo, uma questão política. Os projetos e planos urbanísticos ajudaram, assim, a construir certa representação simbólica do porvir da capital de Santa Catarina.

3.2 Modernidade e racionalidade instrumental: racionalismo e ideologia

A utilização do par conceitual moderno/modernidade em Florianópolis, na primeira metade do século em diante, demonstra que as palavras e as idéias adquirem significados distintos de acordo com o momento e os propósitos nos quais surgem. É possível verificar um esforço de apagamento da

complexidade semântica de tais conceitos, o que não redundou em maior precisão conceitual, antes em um efeito ideológico, no sentido de ocultação dos significados possíveis.

Quais conexões aproximam as idéias de progresso, desenvolvimento e modernidade contidas no imaginário social construído em Florianópolis principalmente a partir da década de 1950? Por qual motivo estes ideais serviram de motor para as transformações, tanto as desejadas quanto as realizadas, da cidade nas décadas seguintes? Por qual motivo as intervenções urbanísticas tornaram-se elemento central de representação destas visões hegemônicas sobre o futuro da cidade?

Como nos adverte LOHN (2002) não era toda a cidade que produzia e emitia tais discursos. O conceito de moderno e modernidade carrega ligações com práticas culturais, valores políticos e estéticos específicos. Neste sentido, de que forma a discussão sobre os usos ideológicos de tais termos nos possibilita uma compreensão mais profunda sobre o sentido, a forma e o conteúdo assumidos pelo urbanismo e pelo planejamento urbano na capital catarinense? De que forma esta discussão nos ajuda a compreender os motivos que levaram à institucionalização do Planejamento Urbano através do IPUF? Poderíamos fazer uma correlação desta discussão com o que acontecia em Joinville neste período que culminou com a elaboração de um plano diretor em 1965 e a criação do IPPUJ, vinte e seis anos mais tarde? Estas são as questões que procuraremos responder ao longo dos tópicos seguintes.

Como ponto de partida, julgamos importante precisar melhor conceitualmente os termos como racionalidade, modernidade e modernismo. Faremos isso recorrendo a autores como HARVEY (1992),

BERMAN (1986) e HABERMAS (1998).¹⁷ Acreditamos que o diálogo com estes conceitos e autores permite iluminar questões importantes do nosso objeto, colaborando na explicação de fenômenos que nos interessam. Começamos por BERMAN (1986), que define modernidade como:

(...) uma modalidade de experiência vital - experiência do espaço e do tempo, do eu e dos outros, das possibilidades e perigos da vida - que é partilhada por homens e mulheres em todo o mundo atual. Denominarei (...) esse corpo de experiência "modernidade". Ser moderno é encontrar-se num ambiente que promete aventura, poder, alegria, crescimento, transformação de si e do mundo - e, ao mesmo tempo, que ameaça destruir tudo o que temos, tudo o que sabemos, tudo o que somos. Os ambientes e experiências modernos cruzam todas as fronteiras da geografia e da etnicidade, da classe e da nacionalidade, da religião e da ideologia; nesse sentido, pode-se dizer que a modernidade une toda a humanidade. Mas trata-se de uma unidade paradoxal, uma unidade da desunidade; ela nos arroja num redemoinho de perpétua de integração e renovação, de luta e contradição, de ambigüidades e angústia. Ser moderno é ser parte de um universo em que, como disse Marx, "tudo que é sólido se desmancha no ar". (BERMAN, 1986, p.15)

Já HARVEY (1992) descreve assim a projeto de modernidade:

(...) um extraordinário esforço intelectual dos pensadores iluministas para desenvolver a ciência objetiva, a moralidade e a lei universais e a arte autônoma nos termos da própria lógica interna destas. A ideia era usar o acúmulo de conhecimento gerado por muitas pessoas trabalhando livre e

¹⁷ Consciente do fato de que a escolha destas referências significa certa arbitrariedade da pesquisa - tendo em vista as diversas leituras possíveis - julgamos que eles apresentam, com devida abrangência e aprofundamento, uma leitura interdisciplinar e crítica do contexto histórico de surgimento da sociedade moderna. Apresentam também uma leitura consistente sobre as transformações, transições e continuidades que a idéia de modernidade atravessa com o passar dos anos. Obviamente o uso de tais textos requer um rigor analítico, de forma a não escamotear possíveis divergências e tampouco transformar suas análises em leituras anacrônicas, descoladas de um tempo e espaço específico.

criativamente em busca da emancipação humana e do enriquecimento da vida diária. O domínio científico da natureza prometia liberdade da escassez, da necessidade e da arbitrariedade das calamidades naturais. O desenvolvimento de formas racionais de organização social e de modos racionais de pensamento prometia a libertação das irracionalidades do mito, da religião, da superstição, liberação do uso arbitrário do poder, bem como do lado sombrio da nossa própria natureza humana. (HARVEY, 1992, p.23)

Se Berman destaca o caráter instável imposto pela modernidade, Harvey, por sua vez, define o conceito de modernidade a partir de uma relação dialética, composta não somente por elementos efêmeros, mas igualmente por aspectos mais estáveis, perenes. Utiliza-se, para isso de Baudelaire, apresentando a modernidade como “*o transitório, o fugidivo, o contingente; é uma metade da arte, sendo a outra o terno e o imutável*” (Baudelaire, apud HARVEY, p. 21). Temos em Harvey, portanto, uma ideia de modernidade que, de um lado, rompe com as épocas e formações sociais anteriores, e de outro mantém certa continuidade a elas.

Em ambos os autores podemos perceber que a compreensão de modernidade está ligada a uma determinada concepção de tempo e de história. Surgida com o iluminismo do século XVI, a modernidade opera uma inversão da noção de tempo: o passado passa a ser envolto em desconfiança, é associado à ignorância, ao misticismo. A modernidade iluminista ancora-se na ideia de progresso humano interpretado a partir de um ponto de consumação fixado no futuro.

Se o renascimento significou certa valorização do presente em detrimento do passado¹⁸, no iluminismo o sentido de modernidade impõem uma

¹⁸ No renascimento o presente passava a ser compreendido como a possibilidade de superação das condições históricas e a própria história é vista como uma seqüência de épocas: esplendor da antiguidade clássica, decadência da era cristã e renascimento.

compreensão do presente como transitório, que deve ser necessariamente superado pelo futuro. É como a primeira parte da definição que Baudelaire (op. cit.) dá ao conceito de modernidade: “*a modernidade é o transitório, o fugidio, o contingente*”. Esta compreensão é compartilhada por FREITAG & BONNY (2002):

La modernité est un changement ontologique du mode de régulation de la reproduction sociale basée sur une transformation du sens temporel de la légitimité. L’avenir dans la modernité remplace le passé et rationalise le jugement de l’action associée aux hommes. La modernité est la possibilité politique réflexive de changer les règles du jeu de la vie sociale. La modernité est aussi l’ensemble des conditions historiques matérielles qui permettent de penser l’émancipation vis-à-vis des traditions, des doctrines ou des idéologies données et non théorisées par une culture traditionnelle. (FREITAG & BONNY, 2002, p.34)

Cruzando esta leitura ao que ocorria em Florianópolis no período em análise, nos aproximamos de GUMBRECHT (1998) que identifica três significados básicos para o termo moderno:

- 1) A ideia de “presente” em oposição a “passado”, ou seja, tudo o que é presente é moderno. Não há necessariamente uma valoração ou uma hierarquização das relações entre os diferentes períodos;
- 2) A ideia de “novo” em oposição a “velho”, onde moderno define um espaço de experiência presente que se quer distinto do passado. É um uso que contém mais ou menos explícita a ideia de hierarquização das eras, ou seja, apresenta uma valoração; e
- 3) A ideia de “período transitório”, em oposição ao eterno. Nessa versão, moderno designa um presente que é experimentado como fluxo temporal contínuo e veloz que é oposto ao eterno e ao imutável.

Se por um lado as leituras de Bauman e Harvey colocam o moderno e a modernidade como este período “transitório”, o uso de tais termos na capital catarinense parecem mais se aproximar do segundo significado apresentado por GUMBRECHT (1998), onde moderno contém necessariamente um juízo de valor e significaria aquilo que se apresenta como novo em oposição ao velho visto de forma pejorativa como ultrapassado, obsoleto ou retrógrado. Assim a modernidade em Florianópolis surgiu como a glorificação implícita de um ideal moderno específico assentado sobre padrões estéticos e espaciais excludentes.

Para compreender o caráter fugidio da modernidade, cabe primeiramente precisar que ela é filha da revolução industrial, da revolução francesa e conseqüentemente da súbita urbanização que as principais cidades européias enfrentaram na primeira metade do século XIX. Para ilustrar melhor o alcance de tais transformações, apresentamos a leitura que Berman faz da saga do homem “moderno” na luta para se acomodar aos novos modos de vida que a cidade impunha naquele momento:

O homem na rua moderna, lançado nesse turbilhão, se vê remetido aos seus próprios recursos – frequentemente recursos que ignorava possuir – e forçado a explorá-los de maneira desesperada, a fim de sobreviver. Para atravessar o caos, ele precisa estar em sintonia, precisa adaptar-se aos movimentos do caos, precisa aprender não apenas a pôr-se a salvo dele, mas a estar sempre um passo adiante. Precisa desenvolver sua habilidade em matéria de sobressaltos e movimentos bruscos, em viradas e guinadas súbitas, abruptas e irregulares – e não apenas com as pernas e o corpo, mas também com a mente e a sensibilidade. Um homem que saiba mover-se dentro, ao redor e através do tráfego pode ir a qualquer parte, ao longo de qualquer dos infinitos corredores urbanos onde o próprio tráfego se move livremente. Essa mobilidade abre um enorme leque de experiências e atividades para as massas urbanas. (BERMAN, 1986, p. 154)

Assim, se por um lado a modernidade significava a conformação de um espírito crítico, inovações tecnológicas e aperfeiçoamento constante da ciência frente ao passado, o homem moderno enfrenta súbitas e frenéticas transformações, que surgiam como rupturas culturais, sociais e espaciais, que jogavam por terra a maior parte dos laços de familiaridade ou de segurança estabilizados durante as épocas precedentes.

Outro elemento de análise diz respeito à deturpação dos ideais iluministas que restringiu os efeitos da modernidade a uma razão instrumental¹⁹. O conhecimento científico, que serviria para a libertação do homem, acabou tornando-se instrumento último de poder e exploração, sustentado por uma ideologia cientificista. É o que afirma HORKHEIMER (2003):

Tendo cedido em sua autonomia, a razão tornou-se um instrumento. No aspecto formalista da razão subjetiva, sublinhada pelo positivismo, enfatiza-se a sua não-referência a um conteúdo objetivo; em seu aspecto instrumental, sublinhado pelo pragmatismo, enfatiza-se a sua submissão a conteúdos heterônomos. A razão tornou-se algo inteiramente aproveitado no processo social. Seu valor operacional, seu papel de domínio dos homens e da natureza tornou-se o único critério para avaliá-la. (HORKHEIMER, 2003, p. 29).

Calcada na ideia de emancipação do homem frente aos mitos e a natureza, na fé na capacidade das ciências de estabelecer um conhecimento ilimitado

¹⁹ O conceito de razão instrumental surge em Horkheimer, filósofo alemão que ganha destaque nas primeiras décadas pós segunda guerra mundial, em um movimento conhecido como Teoria Crítica. Esta corrente aproximou autores como Habermas e Adorno, que compartilhavam pressupostos e preocupações, configurando um movimento que ficou conhecido como Escola de Frankfurt. Utilizavam-se da visão materialista da história de Marx, mas eram críticos quanto a restrição econômica de suas análises e ao fato de que o uso ortodoxo da teoria marxista não era uma alternativa adequada para analisar e compreender um momento turbulento por qual passava o mundo ocidental em meados do século XX. Tinham também como pressuposto a compreensão de que o papel da teoria, da pesquisa e da ciência era buscar a emancipação humana.

do mundo e de ensinar um inevitável progresso moral, justiça e felicidade à humanidade, a modernidade iluminista da razão instrumental é relativizada por HARVEY (2004) frente as expectativas criadas e acontecimentos do século XX:

(...) com seus campos de concentração e esquadrões de morte, seu militarismo e duas guerras mundiais, sua ameaça de aniquilação nuclear e sua experiência de Hiroshima e Nagasaki - certamente deitou por terra esse otimismo. Pior ainda, há a suspeita de que o projeto do Iluminismo estava fadado a voltar-se contra si mesmo e transformar a busca da emancipação humana num sistema de opressão universal em nome da libertação humana. Escrevendo sob as sombras da Alemanha de Hitler e da Rússia de Stálin, eles alegavam que a lógica que se oculta por trás da racionalidade iluminista é uma lógica da dominação e da opressão. A ânsia por dominar a natureza envolvia o domínio dos seres humanos, o que no final só poderia levar a "uma tenebrosa condição de autodominação". (HARVEY, 1992, p.23)

Mesmo que Harvey, Berman e Habermas concordem com o desencantamento da modernidade iluminista transformada em razão instrumental, há uma divergência quanto ao futuro e à utilidade do projeto de modernidade. Embora cético, HABERMAS (1998) compreende o projeto moderno como algo inacabado. Assim o autor desenvolve uma "Teoria da Modernidade" calcada em um novo conceito de razão - a razão comunicativa - e em um novo conceito de sociedade. Esta razão comunicativa não seria o resultado da manipulação ou opressão exterior - características da razão instrumental - mas o resultado de processos contínuos de interação interpessoal capaz de provocar o entendimento e ensinar os respectivos planos de ação. Substitui a subjetividade pela intersubjetividade, a razão monológica pela dialógica. Para o autor a modernidade pode significar a abertura para esta nova razão:

(...) a modernidade não pode e não quer continuar a ir colher em outras épocas os critérios para sua orientação, ela tem de criar em si própria as normas por que se rege. A modernidade carrega consigo a utopia, aponta para o que ainda não é. Inaugura uma tradição feita de rupturas. (HABERMAS, 1998, p.18)

Esta ideia de incompletude do projeto iluminista é de alguma forma compartilhada com Berman, para quem a leitura crítica do percurso trilhado pela modernidade seria capaz de iluminar as forças contraditórias que atormentam o homem moderno, impelido, de um lado, pelo desejo de enraizamento a um passado social e pessoal coerente e estável e, por outro, impulsionado pelo insaciável desejo de crescimento não apenas econômico, mas de conhecimento, prazer e sensibilidade.

Tanto Harvey quanto Berman trazem Nietzsche como a figura mais emblemática da crítica à razão e peça central no entendimento do declínio do projeto iluminista.

Na medida em que Nietzsche dera início ao posicionamento da estética acima da ciência, da racionalidade e da política, a exploração da experiência estética - "além do bem e do mal" - tornou-se um poderoso meio para o estabelecimento de uma nova mitologia quanto àquilo a que o eterno e imutável poderia referir-se em meio a toda a efemeridade, fragmentação e caos patente da vida moderna. Se o "eterno e imutável" não mais podia ser automaticamente pressuposto, o artista moderno tinha um papel criativo a desempenhar na definição da essência da humanidade. (HARVEY, 1992, p.27)

Se em certo momento o modernismo significou uma crítica contundente à modernidade iluminista, logo tratou de ser acomodada, servindo de impulso principal à manutenção do uso ideologizado da modernidade e da própria razão instrumental. Harvey nos diz que foi Nietzsche, ao criticar a razão e sobrepor a experiência estética como fim em si mesma, o responsável por

gerar uma onda de “*subjetivismo radical, de individualismo desenfreado e de busca da auto-realização individual*” (p.29)

Mas, em meio a todo o caos, como representar o eterno e o imutável? O artista, o arquiteto e o escritor tinham de encontrar alguma maneira especial de representá-los. (...) Foi a celebração de uma era tecnológica e a sua condenação; uma excitada aceitação da crença de que os velhos regimes da cultura tinham chegado ao fim e a um profundo desespero diante desse temor; uma mistura de convicções de que as novas formas eram fugas do historicismo e das expressões da época com convicções de que essas formas eram precisamente a expressão viva dessas coisas. (HARVEY, 1992, p.30)

Embora a crítica à razão instrumental e à ideologização do discurso científico remonte a Nietzsche, ou seja, ao final do século XIX, acreditamos que é o resqúcio desta forma de compreensão de moderno e modernidade - como experiência fundamentalmente estética - que alcança Florianópolis na década de 1950. As idéias egressas do pensamento iluminista dos séculos XVII e XVIII parecem servir de base para os argumentos utilizados por inúmeros atores sociais hegemônicos na capital catarinense e justificam ações importantes: a construção de avenidas, pontes, a demolição de cortiços, a abertura de novas áreas de expansão residencial, culminando na elaboração de um Plano Diretor em 1954, que nega o passado – assim como os iluministas – ao situarem no plano da ignorância e do atraso.

Para HARVEY (1992) o modernismo se divide em três fases:

- 1) A primeira fase se inicia após a crítica ao racionalismo iluminista, por volta de 1848 e vai até a primeira guerra mundial. Neste período o modernismo significava - como manifestação artística - mais uma reação às novas condições de produção (a máquina, a fábrica, a urbanização) e de consumo (ascensão dos mercados de

massa, da publicidade e da moda) do que um elemento pioneiro na produção destas mudanças;

- 2) O segundo momento se restringe ao período entre guerras, denominado pelo autor como o período heróico do modernismo, onde os diversos movimentos, ao adquirirem repercussão e importância, fornecem meios de absorver, codificar e refletir as rápidas mudanças, sugerindo linhas de ação capazes de modificar e sustentar novas transformações. Neste momento as vanguardas artísticas desempenharam importante papel social e político em diversos países pelo mundo;

O modernismo do período entre guerras pode ter sido "heróico", mas também estava assolado pelo desastre. Havia uma clara necessidade de ação para reconstruir as economias devastadas pela guerra na Europa. A queda das crenças iluministas unificadas e a emergência do perspectivismo deixavam aberta a possibilidade de dar à ação social a contribuição de alguma visão estética, de modo que as lutas entre as diferentes correntes do modernismo passaram a ter um interesse mais do que passageiro. (HARVEY, 1992, p.38)

- 3) A terceira fase inicia-se no período pós-segunda guerra e perdura até meados dos anos 60. Esta fase é descrita por Harvey como o "alto modernismo", que corresponde ao momento histórico de crise e declínio do movimento modernista. Neste momento o modernismo perde seu conteúdo reivindicatório, despolitiza-se e adquire um caráter positivista e tecnocêntrico. É o alto modernismo do pós-guerra o responsável por traduzir para a esfera artística a noção de racionalidade instrumental e ideologização da ciência.

Enquanto o modernismo dos anos entre-guerras era "heróico" mas açoitado pelo desastre, o modernismo

"universal" ou "alto" que conseguiu hegemonia depois de 1945 exibiu uma relação muito mais confortável com os centros de poder dominantes na sociedade. (...) A arte, a arquitetura, a literatura etc. do alto modernismo tornaram-se artes e práticas do establishment numa sociedade em que uma versão capitalista corporativa do projeto iluminista de desenvolvimento para o progresso e a emancipação humana assumiu o papel de dominante político-econômica. . (HARVEY, 1992, p.42)

O campo da arquitetura e do urbanismo vivenciou estas rápidas transformações. Venceu uma etapa reativa, de assimilação das novas tecnologias, estéticas e modos de vida; experimentou a fase heróica na busca por metas socialmente úteis (como a ordem, a liberdade e a emancipação humana), colaborando para a “estetização da política”; e, por fim, assumindo um caráter positivista, tornou-se, talvez, o campo onde os mitos da razão instrumental se manifestaram com maior intensidade e profundidade: a crença no progresso linear, nas verdades absolutas, no planejamento racional.

Um fascínio pela técnica, pela velocidade e pelo movimento, pela máquina e pelo sistema fabril, bem como pela cadeia de novas mercadorias que penetravam na vida cotidiana, provocou uma ampla gama de respostas estéticas que iam da negação à especulação sobre possibilidades utópicas, passando pela imitação (...) Há uma forte cadeia de conexões que vai da reformulação de Paris nos anos 1860 por Haussmann às propostas feitas por Ebenezer Howard (a cidade jardim - 1898), Daniel Burnham (a cidade branca da Feira Mundial de Chicago - 1893), Camilo Sitte e Otto Wagner (par Viena fin-de-siècle), Le Corbusier (A cidade do futuro e Plano Voisin proposto para Paris em 1924), Frank Lloyd Wright (Broadacre de 1935), chegando aos esforços de renovação urbana em larga escala feitos nos anos 50 e 60 no espírito do alto modernismo. (HARVEY, 1992, p.32)

Trataremos destes modernismos no próximo tópico, onde faremos uma reflexão mais detalhada sobre suas diversas manifestações e conteúdos, procurando compreender como tais teorias e discursos foram capazes de circular o mundo, influenciando a prática urbanística nos mais diversos e recônditos lugares, sobretudo no Brasil, onde os valores do alto modernismo se alinharam de forma muito conveniente ao contexto do nacional desenvolvimentismo. Esta discussão se dará, sobretudo, a partir do caso específico de Florianópolis.

3.3 Modernismo à brasileira? As metanarrativas desenvolvimentistas

A prática urbanística brasileira a partir de meados do século XX foi fortemente influenciada pelo urbanismo modernista gestado no período entre-guerras, mas, sobretudo no “alto modernismo” europeu do pós-guerra, segundo a classificação de HARVEY (1992), apresentada anteriormente. A teoria e a prática urbanística deste alto modernismo são marcadas por um processo amplo de construção de metanarrativas. Estas metanarrativas²⁰ foram capazes de circular o mundo e influenciar discursos e ações em muitos lugares, em contextos sociais, econômicos, culturais e espaciais tão diversos quanto contrastantes. As primeiras ações mais estruturadas de planejamento e intervenção nas cidades de Florianópolis e Joinville, cada uma a sua maneira, não fogem desta influência.

²⁰ Para LYOTARD (2002), metanarrativa é uma grande narrativa que legitima o saber e implica uma filosofia da história. São histórias singulares, abrangentes, que buscam resumir a totalidade da trajetória humana, ou que objetivam restringir todo o conhecimento possível a um sistema com lógica e coerência interna. Para o autor, a metanarrativa do iluminismo, por exemplo, edificou uma série de temas como a racionalidade, a liberdade ou o progresso tecnológico e científico que passaram a legitimar não somente as regras do saber, mas também a própria instituição do poder no interior da sociedade.

No urbanismo modernista, as metanarrativas significaram a imposição de uma racionalidade organizadora do espaço e de uma cidade pensada como produto máximo da funcionalidade. O urbanismo e a arquitetura assumiram neste momento, um papel de representar e exaltar a grandeza e a prosperidade da cidade, de demarcar uma nova ordem no espaço urbano. A cidade organizada, higienizada e bela apresentava-se para o modernismo como o lugar da construção de uma nova ordem baseada nas idéias de ciência, progresso e civilização.

Os planos de ordenamento territorial apareceram como a solução dos problemas urbanos e o caminho natural na construção de “cidades ideais”. Esta áurea da eficiência dos planos estava associada a um momento onde, segundo CHALAS (2001), formou-se na sociedade uma unidade social ampla de valorização do conhecimento técnico e científico.

Autores como VILLAÇA (1999) e MARICATO (1979) apontam as primeiras décadas do século XX como o início de um processo de intensas disputas por hegemonia e pela legitimidade de intervenção na realidade urbana brasileira. Este período assiste a conformação de uma cultura urbanística pautada na reestruturação e “modernização” dos maiores centros urbanos do país. É o que nos afirma GOMES (2013)

Numerosos foram os planos, projetos e intervenções urbanísticas desenvolvidas por engenheiros nesse período, destacando-se as importantes experiências representadas pela construção de BH, cujo projeto, desenvolvido entre 1894 e 1895 por Aarão Reis resume boa parte da cultura técnica, marcada pelo positivismo, e das preocupações de estética urbana do século XIX; pelo reaparelhamento e modernização dos portos marítimos e fluviais (RJ entre 1902 e 1906; POA entre 191 e 1921); por projetos de saneamento onde se destacou o Escritório de Saturnino de Brito, que trabalhou em várias cidades; por reformas e intervenções em áreas centrais das capitais e principais cidades (RJ entre

1902 e 1906; Recife entre 1909 e 1913; Vale do Anhangabaú, SP, entre 1906 e 1912; Cidade Alta de Salvador, entre 1912 e 1916) ou o desenvolvimento de bairros-jardins em São Paulo, sob a responsabilidade de Raymond Unwin. (GOMES, 2013, p. 04)

No urbanismo brasileiro, o uso das metanarrativas foi predominante durante um período relativamente importante da nossa história. Os planos urbanísticos se revestiram de diagnósticos, fórmulas e instrumentos técnicos de planejamento, tentando enquadrar a cidade e seus processos sociais em uma estrutura rígida de ordenamento espacial, através do estabelecimento de parâmetros e normas de uso e ocupação do solo. Este determinismo espacial compreendia que o alcance de um padrão ótimo de desenvolvimento urbano somente poderia ser alcançado pelo arranjo das formas espaciais.

No Brasil a ideologia de Estado estruturada no governo de Getúlio Vargas, mas principalmente no nacional-desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek, encontra no urbanismo do alto modernismo²¹ um conjunto de

²¹ É preciso salientar que o modernismo – tanto em seu período heróico quanto no declínio representado pelo alto modernismo - não era uma estrutura monolítica, já que as primeiras décadas do século XX é prenhe de movimentos culturais, artísticos, de escolas e estilos de diferentes correntes ideológicas. Muitos destes movimentos que se fizeram presentes no campo do urbanismo até se contrapunham ao movimento progressista. A compreensão do par conceitual “modernismo/progresso” encontra respaldo no trabalho de CHOAY (1992), já clássico, que dividia as principais discussões acerca do urbanismo nas primeiras décadas do século XX em duas correntes principais, a culturalista que abarcava diversos autores mais críticos das transformações impostas à cidade pela revolução industrial e tecnológica, rompedora dos modelos de cidades herdados da longa história. Sua principal referência foi o arquiteto austríaco Camilo Sitte. Ao contrário de defender o racionalismo geométrico das formas urbanas, reivindicava o retrocesso aos valores urbanos perdidos com a revolução industrial, delineando modelos de cidades ao estilo dos aglomerados urbanos da Idade Média, com suas ruelas sinuosas, assimetria do traçado urbano, e valorizando os espaços entre o construído, sem protótipos e com a especificidade de cada construção e de cada lote. Já o urbanismo progressista reunia autores que compreendiam como inevitáveis, e até desejáveis, as mutações que a modernidade impunha, cabendo aos homens reestruturarem as

referências, capaz de traduzir em formas espaciais um projeto de sociedade ancorada no par urbanização e industrialização. De conteúdo claramente positivista, esta visão teve seu ápice com a construção da nova capital do país, Brasília, uma das referências internacionais mais completas no que tange a implantação do ideário modernista-progressista. Brasília é um marco divisor do urbanismo brasileiro que significou a disseminação, com força arrebatadora, de uma visão hegemônica de teoria e urbanística. A emergência deste ideário não é, no entanto, casual:

Sem dúvidas, no caso brasileiro, ao ser alçado a ideologia de Estado, o modelo modernista progressista e racional tornou-se hegemônico(...) a facilidade de implantação deste modelo urbano no Brasil explica-se dentro do projeto maior de construção de um novo Estado e uma nova nação, com identidade própria mas ao mesmo tempo internacionalizada. Pelo outro lado, representava um passo ansiosamente esperado pela elite cultural brasileira pois dava corpo ao pensamento positivista e racionalista, cujas suas origens remotas do renascimento e de Descartes, para quem o enfrentamento de problemas dava-se pela sua subdivisão e a conseqüente abordagem do simples para o complexo, atuando assim por partes. É esta também a origem do princípio de "tábula rasa", tão caro ao pensamento corbusiano com o qual se alinharam estreitamente a arquitetura e o urbanismo modernista brasileiros. Nega-se a autoridade do passado, substituído pela experiência própria, à luz da razão, desprezando o legado histórico, sobre o qual o modernismo se afirma por negação, numa cidade zonificada e fisicamente sadia para o seu perfeito funcionamento: habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito. (DEL RIO & GALLO, 2000, sem página)

idades de forma a se adequarem aos novos tempos. Estes foram classificados pela autora como "progressistas", pois viam na evolução tecnológica e na lógica científica a redenção da sociedade. Negavam o passado, desprezavam o legado histórico. Projetavam as expectativas sociais para o futuro.

As metanarrativas - que ancoram boa parte do conteúdo do urbanismo progressista - têm suas origens em um movimento internacional de aproximação entre arquitetos e urbanistas de diversos locais do mundo, com grande destaque para os europeus, cujo ápice é bem representado pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – CIAM, sobretudo aqueles que ocorreram no período entre guerras. Vasta bibliografia que trata da história da arquitetura e do urbanismo no Brasil reconhece a importância que os CIAMs tiveram nas dinâmicas de discussões, reflexões e proposições que o urbanismo nacional assume durante esta década. Tal influência e repercussão ocorre igualmente por uma rápida conversão dos principais profissionais de arquitetura ao ideário modernista-progressista.²²

O produto mais destacado dos CIAMs foi a Carta de Atenas, em 1933. Esse documento preocupava-se em definir o conteúdo essencial do urbanismo moderno: construía conceitos, traçava diretrizes e definia as fórmulas que, segundo a pretensão de seus autores, deveriam ser o caminho mais curto para a construção de cidades saudáveis e para a libertação do homem.

Desde o congresso dos CIAM, em Atenas, as quatro funções-chave do urbanismo reivindicam, para

²² Podemos ilustrar esta afirmação a partir de duas passagens importantes. A primeira diz respeito à troca de correspondências entre Lúcio Costa, principal referência do urbanismo modernista no Brasil e Le Corbusier. Em uma destas cartas, ao comentarem sobre o projeto do prédio Ministério da Educação, marco da arquitetura modernista mundial, Lúcio Costa escreve o seguinte: “fizemos um projeto diretamente inspirado em *seus estudos* (referindo-se às idéias de Le Corbusier). Oscar (Niemeyer), que após a sua partida, tornou-se a estrela do grupo, é o principal responsável por ele (o projeto) e aguarda emocionado sem dúvida – como todos nós, de resto – o OK de Jeová”. Outra passagem interessante é aquela relatada por Eduardo Kneese de Mello, influente arquiteto e professor, que em suas memórias relata como foi a sua conversão ao modernismo no V Congresso Pan-Americano de Arquitetos, em 1940: “*fui à Montevideu levando fotografia de minhas obras... uma casa de estilo, para mostrar minha versatilidade... mas sofri uma grande transformação ao observar os trabalhos modernos lá apresentados. Vi que não estava fazendo a arquitetura do meu tempo, mas apenas retratando tempos passados; então, historicamente estava mentindo*” (in SAMPAIO, 1996, p. 1147).

manifestar-se em toda a sua plenitude e trazer ordem e classificação às condições habituais de vida, trabalho e cultura, disposições particulares que ofereçam a cada uma delas as condições mais favoráveis ao desenvolvimento de sua atividade própria. O urbanismo, levando em consideração essa necessidade, transformará o aspecto das cidades, romperá a opressão esmagadora de usos que perderam sua razão de ser e abrirá aos criadores um campo de ação inesgotável. (CORBUSIER, Le, 1993, p. 32)

A Carta de Atenas pode ser considerada como um exemplo da construção de um discurso totalizante, uma metanarrativa. Seus preceitos representavam a crença na tecnologia, na ciência e na racionalidade como motores de uma nova estrutura espacial e social. O legado dessa carta produziu vigorosas raízes que foram disseminadas no imaginário técnico, político, acadêmico e até mesmo na sociedade civil em geral. Seu conteúdo ajudou a consolidar, no campo do urbanismo, aquilo que CHALAS (2001) denomina de ‘urbanismo de pensamento forte’, uma construção social da realidade e, em consequência, uma representação do mundo que deu sentido à ação pública e assegurou por algum tempo certa coesão social.

Frente às novas relações imputadas pela revolução industrial e pela imposição do modo capitalista de organização da sociedade, bem como pela necessidade de produção em massa de habitações para os novos contingentes populacionais, vindos do campo ou desabrigados pelas grandes guerras, o modelo progressista reuniu argumentos suficientes para se sobrepor frente às outras correntes.

No caso brasileiro, cabe destacar a forte vinculação do modernismo manifesto pela arquitetura e urbanismo em relação ao espírito progressista que dominava o circuito artístico nacional desde a segunda década do século XX, que culminou com a organização da Semana da Arte Moderna de 1922.

En 1922, des intellectuels brésiliens réalisèrent la Semaine d'Art Moderne à São Paulo qui créa une atmosphère positive pour le développement de l'art et de l'architecture moderne dans le pays. Mais c'est seulement à partir de 1930, alors que Lúcio Costa dirige l'École Nationale des Beaux-arts, que les idées les plus avancées en Europe trouvent un sol fertile pour se développer au Brésil : il adopte l'approche fonctionnelle de la Bauhaus et de Le Corbusier. Il maintient les professeurs anciens mais invite des architectes et ingénieurs liés à la pensée moderniste. Un nouveau programme de disciplines est élaboré et implanté selon le courant fonctionnaliste. Personnage important pour la diffusion de la pensée corbusienne au Brésil, Lúcio Costa jusqu'à 1936 développe peu de travaux professionnels et se dédie à l'étude de Le Corbusier qui devient pour lui, la bible pour la compréhension de l'architecture moderne. (PEREIRA, 1999, p.212)

Lembramos aqui do estudo apresentado no capítulo anterior, que tratava da dinâmica de institucionalização dos cursos de arquitetura e urbanismo no país. Se na década de 1930 haviam apenas dois cursos, na década de 1950 a oferta permanecia restrita, com apenas 7 faculdades concentradas nos principais centros urbanos nacionais: Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Recife e Porto Alegre, sobretudo. O domínio do urbanismo era ainda mais restrito, tendo em vista que apenas em 1930 que ocorre a inclusão de uma disciplina de urbanismo nos cursos de arquitetura e, a partir de 1945, com a reformulação do currículo realizado na Faculdade Nacional de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Brasil, o urbanismo torna-se um curso seriado de especialização a portadores de diploma. Dada a evidente restrição - de formação, de profissionais e professores existentes no país, bem como a forte intervenção do Estado na estruturação dos cursos, currículos e profissões - a disseminação do ideário modernista em terras brasileiras ganha rápida e ampla repercussão.

Por volta de 1930, jovens arquitetos puristas se reuniram sob a direção de Lúcio Costa para estudar

as obras dos grandes mestres europeus da nova arquitetura que nascia. Conheceram assim a obra de Gropius, ainda presente nesta época na Bauhaus. Conheceram igualmente a obra de Mies van der Rohe e sobretudo as teorias de Le Corbusier (...) seu dogmatismo teórico desta época lhes foi necessário a fim de levar a bom termo seu papel de militantes. As teorias de Le Corbusier eram então, para estes jovens jacobinos, purismo arquitetônico, segundo a expressão mesma de Lúcio Costa, o “livro sagrado da arquitetura moderna brasileira”. (PEDROSA, 1981, p. 255-256)

SAMPAIO (1996) sugere que esta rápida conversão se dá também pela inserção periférica do Brasil em relação aos países geradores de tais idéias. Para o autor, mesmo nos CIAMs não havia consenso quanto à validade de determinados conceitos e, principalmente, sobre a possibilidade de uma generalização dos mesmos para diferentes realidades. Se é verdade que os CIAM's do período entre guerras conseguiram construir certa homogeneidade de idéias, ocorre, no imediato período pós segunda guerra mundial, o surgimento de críticas à arquitetura moderna, inserindo preocupações contextualistas nas discussões travadas entre os diversos profissionais. Esta é a tônica desde o CIAM 6, em 1947, que já compreendia o funcionalismo puro como valor ultrapassado e lançava dúvidas sobre a capacidade do urbanismo em influenciar a realidade social. Para SAMPAIO (1996) o que chega no Brasil no período do nacional-desenvolvimentismo é apenas a propaganda do modernismo, ideologizada e ufanista, distante do panorama da arquitetura e urbanismo internacionais.

Para nós, naquele momento pelo qual passava o Brasil, havia um verdadeiro imperativo, racional ou não, em aliar as demandas por desenvolvimento econômico, político e social à estética modernista. Isto porque, se esta nova estética, tal como outras, não oferecia todas as condições para solucionar os graves problemas urbano - arquitetônicos e sociais recorrentes no Brasil, ela, por outro lado, servia perfeitamente para negar um passado político e

econômico que se queria morto e esquecido; ao mesmo tempo, apontava para um futuro em que, segundo a propaganda oficial, estariam garantidos o desenvolvimento e a ascensão do Brasil como nação socialmente justa e alinhada com as outras grandes nações do planeta. (SAMPAIO,1996, p.1147)

A conversão dos centros e ensino e dos profissionais ao ideário modernista parece ter ocorrido sem obstáculos em um curto espaço de tempo. É o que nos diz LEMOS (1979) para quem o período entre as décadas de 1930 e 1940 marca a transposição de manifestações isoladas e personalistas dos pioneiros do modernismo no Brasil, para a consolidação de uma dinâmica ampliada de conversão e reprodução de seus preceitos, não de forma totalmente passiva. Para o autor, neste período:

(...) a nossa arquitetura, graças a esses pioneiros cariocas mais voltados às teorias de Le Corbusier, mas com alguns deles também atentos às lições de Mies Van der Rohe e Gropius, definiu-se como uma expressão cultural nacional independente da conceituação e de seus modelos originais europeus e, pela terceira vez entre nós, como ocorrera em São Paulo bandeirista e em Minas de Aleijadinho, é caracterizada por recriações e invenções locais. (LEMOS, 1979, p.142)

Para ARANTES (1998) este momento marca o surgimento de um sentimento “moderno” de fé nas virtualidades democráticas da produção em massa, ligado à ênfase na industrialização. Tal “espírito revolucionário” estava presente em determinados setores influentes da sociedade local, sobretudo em segmentos artísticos e profissionais específicos, como nos arquitetos e urbanistas, engenheiros, escritores, pintores, escultores, etc. Surgia aí uma relação ambígua no âmbito da atuação profissional dos arquitetos e urbanistas:

(...) tudo se passava como se o movimento moderno tivesse encontrado o seu verdadeiro lugar na periferia do capital e não no centro metropolitano para cuja

ordenação espacial e habitacional fora afinal concebido. Um transplante bem sucedido – sucesso seguramente resultante da combinação de inúmeros fatores que não costumavam andar juntos, dentre eles o animo cooperativo de uma esquerda que apostava nos efeitos positivos da modernização capitalista em curso, impulsionada por um estado forte e desenvolvimentista. O que redundou, entre outros desvios, na enorme carga simbólica da arquitetura brasileira moderna, muito mais institucional e monumental do que propriamente social, apesar da fala utópica de praxe. (ARANTES, 1998, p. 104 e 105).

Esta discussão nos remete à LEFEBVRE (1991) que classifica a atuação de muitos profissionais como os arquitetos e urbanistas como um urbanismo feito por homens de boa vontade²³, um urbanismo de lógica diferente daquele praticado pelos administradores do setor público e do urbanismo dos promotores de venda. Enquanto os primeiros inserem-se em uma tradição fundada em formalismos (adoção de modelos com conteúdos e sentidos limitados) ou em esteticismo (adoção de modelos pela sua beleza) “*que se joga como razão para o apetite dos consumidores*”; os segundos privilegiam um urbanismo que se pretende científico, “tecnocrático e sistematizado” que privilegie as necessidades de comunicação, velocidade, negligenciando o “fator humano” na constituição da cidade. O urbanismo dos promotores de venda, por sua vez, realiza-se no mercado, visando o lucro e na criação de produtos e lugares privilegiados: espaços de felicidade em uma vida cotidiana miraculosa e maravilhosamente transformada. (LEFEBVRE, 1991, p.25)

Estas três perspectivas parecem se aproximar e fomentar, de forma ambígua e nem sempre pacífica, a reflexão e a prática urbanística institucionalizada no âmbito do Estado brasileiro, sobretudo nas esferas municipais. A partir

²³ Vamos nos reportar diversas vezes à este conceito ao longo do trabalho.

dos anos 30, a racionalidade instrumental representada pela arquitetura e urbanismo do alto modernismo passa a jogar um papel central nesta nova ideologia de Estado, uma relação obscura, que de alguma forma permanecerá latente nos diversos estágios de transformação do planejamento urbano institucionalizado e ajudará a compreender certas dinâmicas encontradas no IPPUJ, mas principalmente no IPUF: a atuação dos “profissionais do urbano” em vários momentos se descola do círculo político das decisões, tornando-se uma bolha de atuação tecnocrática no âmbito da estrutura administrativa. PEDROSA (1981) destaca esta relação ambígua entre idealismo humanista presente em grupos profissionais do planejamento urbano institucionalizado e a estrutura de Estado, pautado em valores autoritários e anti-democráticos.

Os novos construtores utilizaram-se do poder de ação dos ditadores para pôr em prática suas idéias. Souberam fazer compreender então tudo o que pensavam e sonhavam. A ditadura lhes ofereceu esta possibilidade, mas resultou daí uma contradição ainda não totalmente superada entre os idéias democráticos e sociais implícitos na nova arquitetura, entre seus princípios racionais e funcionalistas e as preocupações de autopropaganda, de exibição de força, o gosto do suntuoso e da riqueza para impressionar os responsáveis pela ditadura, simbolizada então pelo “brio” às vezes excessivos e as formas gratuitas que se tornaram moda. (PEDROSA, 1981, p.259)

A ação planejadora assume posição de destaque para o “urbanismo moderno”, ganhando proporções generalizantes ao ser reproduzida em realidades diversas. No Brasil, as décadas de 50, 60, 70 e 80, ao sacramentarem o urbanismo e o planejamento urbano como instrumentos institucionalizados do poder público para atuação na realidade dos aglomerados urbanos, viram florescer inúmeras experiências de planejamento que tinham no ideário modernista-progressista seu substrato.

Essa compreensão foi reproduzida nas diversas escalas, principalmente no plano local, onde as municipalidades, na maior parte das médias e grandes cidades brasileiras, colocavam-se na posição de planejar e regular o processo de ocupação do solo urbano a partir de um aparato instrumental técnico. Consolidava-se o plano diretor como o elemento que justapunha estes instrumentos. Apesar da importância que o alto modernismo teve na constituição de uma cultura urbanística no país, as realizações que com ele se identificam foram de número relativamente restrito. Esta é a ideia defendida por GOMES (2013):

A total independência que os pressupostos desse tipo de urbanismo pretendia estabelecer com relação às pré-existências limitava sua aplicação em áreas construídas, principalmente aquelas densamente ocupadas, como os centros de cidade, devido à completa reformulação que elas implicavam, com tudo o que isso representava de custos financeiros e sociais (...) Isto nos faz pensar que o Movimento Moderno tenha marcado muito mais as cidades brasileiras através da arquitetura do que através do redesenho segundo os princípios urbanísticos que defendia. (GOMES, 2013, p.19)

A construção de narrativas homogeneizantes, a - históricas, apolíticas, estáticas e sem contradições a respeito da cidade, valores básicos do ideário modernista-progressista, entraram em conflito com a própria essência dos espaços urbanos, de conteúdo dinâmico, complexo e político por natureza. Tornaram-se assim de pouquíssima efetividade, mas ajudaram a conformar e enraizar um ideário forte acerca do papel do urbanismo e do planejamento urbano, bem como do papel dos profissionais envolvidos com a temática.

Reforçamos, portanto, esta aproximação entre o urbanismo modernista e a ideologia de Estado iniciada no Estado Novo e intensificada nos períodos seguintes. Esta convergência foi capaz de criar consensos estéticos e políticos com o ideário do desenvolvimentismo. Ocorre uma ânsia de

modernização e internacionalização tanto em termos econômicos, como também por via das concepções estéticas urbanísticas e arquitetônicas. No campo da arquitetura e urbanismo estas concepções romperam com a tradição neoclássica. A estética modernista foi alçada à condição de portavoza, em termos simbólicos, das demandas por crescimento econômico emergentes em setores da sociedade.

Esta reflexão nos aproxima à concepção Gramsciana de hegemonia cultural, que significaria um tipo de dominação ideológica de uma classe social sobre a outra²⁴. Para o autor as estratégias utilizadas por um grupo de forma a alcançar e manter hegemonia política são, sobretudo, duas:

- 1) A chegada ao poder pela força, liquidando adversários através principalmente dos aparelhos repressivos de Estado; ou
- 2) Através da hegemonia cultural, ou seja, pelo domínio ou pela direção intelectual e moral da sociedade: quando um grupo se torna hegemônico pela persuasão e consegue a adesão de outros grupos por meios ideológicos, através do sistema educacional, das instituições religiosas e meios de comunicação.

Chegamos assim ao conceito fundamental da obra de Gramsci que diz respeito a ideia de “estado ampliado”, no qual o Estado apresenta-se não somente como um instrumento de força a serviço de determinados grupos

²⁴ Temos consciência de que Gramsci formulou esta reflexão em um tempo e espaço específico, sobretudo no momento da institucionalização do fascismo italiano, de eclosão das guerras mundiais e da revolução russa, que contribuíram para a intensificação de tensões sociais entre diferentes classes e a emergência, em diversos países europeus, de uma retórica nacionalista e intervencionista nos costumes e na vida intelectual e social de então. Julgamos, no entanto, que não se trata de um conteúdo anacrônico, já que sua leitura ilumina questões que permanecem pertinentes, como os mecanismos de construção de hegemonias e as formas de atuação do Estado e de grupos sociais para a reprodução das relações de controle e dominação.

sociais, mas reveste-se da imagem de consenso, que para o autor é a coerção acompanhada de hegemonia.

Talvez não seja um excesso aproximar o papel desempenhado pelos arquitetos e urbanistas no Brasil das décadas de 1950 e 1960 do conceito de intelectual orgânico de Gramsci. Para o autor o intelectual orgânico é elemento central da hegemonia cultural: inserido nas relações de produção, ele acaba exercendo a função de “funcionário da superestrutura” que elabora uma moral e uma cultura ao serviço de um poder concreto.

(...) são orgânicos os intelectuais que, além de especialistas na sua profissão, que os vincula profundamente ao modo de produção do seu tempo, elaboram uma concepção ético-política que os habilita a exercer funções culturais, educativas e organizativas para assegurar a hegemonia social e o domínio estatal da classe que representam (GRAMSCI, 1975, p. 1.518).

Cabe aqui igualmente articular a discussão à noção de profissão e profissionalismo apresentado no capítulo 02, que buscava compreender a emergência de campos disciplinares e profissões não somente a partir de uma lógica interna, mas no interior de um sistema interdependente de disputas territoriais, de espaço e poder. Gramsci nos oferece uma leitura semelhante, ao explicar as manifestações e distinções das atividades intelectuais não a partir do que é intrínseco a cada atividade, mas na condição em que se encontram no interior das relações sociais.

Todo grupo social, ao nascer do terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria também, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que conferem homogeneidade e consciência da própria função não apenas no campo econômico, como também no social e político: o empresário capitalista gera junto consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova

cultura, de um novo direito etc. (GRAMSCI, 1977, p. 1.513)

Se em certas manifestações artísticas, o modernismo brasileiro das primeiras décadas do século XX foi o resultado de um ambiente de liberdade e efervescência intelectual – de onde surgiram manifestações como o Cinema Novo e a Bossa Nova - o urbanismo ao ser institucionalizado entre as décadas de 1940 e 1950 significou uma rendição ao discurso nacional-desenvolvimentista, representando a simbiose entre aspirações político-econômicas e a estética modernista.

Assim ocorre um processo relativamente rápido de assimilação e acomodação das mensagens revolucionárias trazidas pelas vanguardas artísticas: o refluxo das utopias modernistas enseja o declínio de seu caráter subversivo. O que era inicialmente um instrumento potencial de transformação torna-se parte da situação, operando como agente reprodutor da ordem estabelecida. Para LE GOFF (1996, p.179) significa que o modernismo passa por um processo “*que marca o endurecimento, pela passagem à doutrina, de tendências modernas até então difusas*”. No interior do aparelho estatal os profissionais do urbano assumem uma condição de autonomia e independência, considerando-se acima das vicissitudes do mundo, cultivando uma aura de superioridade com seu saber técnico-científico. Tal distanciamento fez com que a maior parte deles prescindisse - ou tornasse secundária - a compreensão das lógicas que orientam a dinâmica de produção e reprodução sócio-espacial. Obviamente esta não é uma forma de atuação monolítica no âmbito dos institutos locais de planejamento urbano, mas esteve fortemente presente. Ao configurar instâncias isoladas pelos aparatos do conhecimento competente, pretensamente universal e neutro, acabam assumindo uma posição passiva frente às disputas por poder econômico e político que marcam a produção

do espaço urbano. Tornaram-se assim, atores secundários nos circuitos de decisão.

3.4 Modernidade em Joinville e a ressignificação da história

Joinville comemorava em 1951, 100 anos de fundação. Nesta época a área urbana do município contava com pouco mais de vinte mil habitantes e ocupava apenas a décima primeira posição no ranking dos mais populosos de Santa Catarina.

Tabela 6: Municípios mais populosos de SC em 1950 e evolução demográfica de Joinville 1940/ 2010

<i>Municípios mais populosos de SC</i>				<i>Evolução demográfica de Joinville</i>			
Município		População	Urban.	Ano	População total	Urban.	Aumento população urbana
1	Chapecó	96.624	10,10				
2	Lages	77.234	22,45	1950	43.334	50,60	152,4%
3	Florianópolis	67.630	75,58	1960	70.687	78,30	102,6%
4	Tubarão	67.048	21,80	1970	126.058	88,95	98,2%
5	Rio do Sul	57.152	15,14	1980	235.803	94,27	50,6%
6	Canoinhas	52.556	18,97	1991	347.151	96,40	24,0%
7	Itajaí	52.057	46,04	2000	429.604	96,60	20,0%
8	Criciúma	50.864	18,13	2010	515.288	96,60	--
9	Joaçaba	48.299	19,07				
10	Blumenau	48.108	50,81				
11	Joinville	43.334	50,60				
Santa Catarina		1.560.502	24,25				

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Censos Demográficos do IBGE de 1940 a 2010

Apesar disso Joinville era um dos municípios mais urbanizados de um estado que contava ainda 75% de sua população no campo. Se a capital nesta época se alinhava ao discurso da modernidade através de busca por

mudanças bruscas na marcha de seu desenvolvimento, negando o seu passado e construindo certa coesão social em torno de uma visão futura de cidade moderna, Joinville, no mesmo período, experimentava dinâmicas diferentes.

O projeto inicial de implantação de uma colônia agrícola a partir do ingresso de imigrantes europeus, sobretudo de origem germânica, durou até as primeiras décadas do século XX. Em 1930, Joinville já se apresentava como um pólo comercial regional, motivado pela expansão do cultivo da erva-mate, do fácil acesso ao porto conferido pelo Rio Cachoeira, pela Estrada da Serra e pelo ramal ferroviário. Seu núcleo urbano se consolidava como importante entreposto comercial com o planalto catarinense.

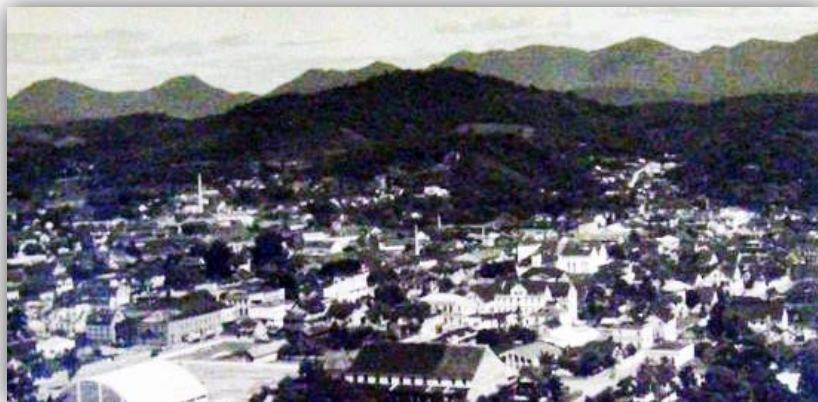
Junto ao primeiro surto de crescimento surge a preocupação com a estruturação da cidade. Seguindo o modelo de intervenção característico do período – como ocorrera igualmente em Florianópolis – Joinville busca organizar seu espaço urbano através de medidas estéticas e de saneamento. Tais preocupações ficam claras com a criação da Sociedade de Embelezamento, em 1893, responsável por auxiliar a Superintendência Municipal na realização de obras específicas, como: a abertura e alargamento de vias, implantação de infraestrutura – sobretudo de saneamento – e ajardinamento de parques e praças. Parte deste processo é descrito por VOOS (2012):

Anos após a instalação da Estação Ferroviária em 1906, a Rua Santa Catarina foi alargada, tornando-se o grande eixo da centralidade de Joinville. Empresas de beneficiamento de mate e casas comerciais dos mais diversificados ramos instalaram-se em torno deste eixo, que, ano após ano, demandava uma circulação intra-urbana mais densa, a ponto de ser o principal pólo atrativo das viagens do primeiro sistema de transporte coletivo com bondes puxados a burros, a partir de 1911 até 1917. Prova disso é que além do alargamento da Rua Santa Catarina, a atual

Rua Procópio Gomes também ia ganhando importância para o deslocamento centro-sul, pois era a principal via às margens do Rio Cachoeira. (VOOS, 2012, p.52)

Para TERNES (1993), neste momento, o núcleo urbano principal de Joinville mantinha ainda uma aura comunitária e uma paisagem pacata, marcada por grandes lotes com casas isoladas em meio a jardins bem cuidados.

Foto 1: Vista Geral da área central de Joinville, década de 1950.



Fonte: Jornal A Notícia, Memória

A feição da cidade, nas primeiras décadas do século XX, conforme podemos verificar na foto 01, tem pouca relação com a modernidade que se avizinhava: a industrialização massiva das décadas de 60 e 70 iria modificar profundamente a paisagem urbana. O autor descreve Joinville, no começo da década de 1960, a partir dos seguintes traços:

[...] o Rio Cachoeira ainda está limpo. As tardes de domingo são calmas. Os passeios são feitos de bicicleta, ou mesmo a pé. Não há qualquer tipo de preocupação com índices de violência ou marginalidade, e o delegado de polícia é apenas um. A cadeia é pequena e só um modesto “jeep” constitui a “frota” da polícia civil. Joinville, no entanto, se

despede da “belle époque”. Fecha-se um ciclo na história. (TERNES, 1993, p.48)

A modernidade projetada para Florianópolis através do redesenho de seu espaço urbano, chega concretamente – e de forma arrebatadora - à Joinville através de uma expansão econômica baseada na industrialização. A origem deste capital industrial em Joinville não é, no entanto, pacífico. Enquanto FICKER (1965) e TERNES (1986) defendem a ideia de que foi o capital comercial ervateiro o carro-chefe da industrialização no município, autores como SILVA (1999) e ROCHA (1994) defendem que sua origem está nas iniciativas locais com base nas pequenas oficinas, de capital modesto, mas de mão de obra especializada, composta por mestres, operários qualificados e artesãos.

Se a década de 1940 marca os primórdios da industrialização de Joinville, a intensificação ocorre, principalmente, nas décadas de 1960 e 1970. Na esfera internacional é o que precipita o declínio das relações comerciais entre o Brasil e os países centrais.

No nacional-desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek – e também dos militares - entra em cena as ações governamentais de incentivo à industrialização nacional e a substituição das importações. Em Santa Catarina, Joinville torna-se o carro-chefe deste processo, principalmente pela influência política que sua elite exercia junto ao governo do Estado. Assim políticas públicas impulsionaram o município no circuito econômico nacional, a partir da articulação com centros produtores dos principais estados da federação, como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

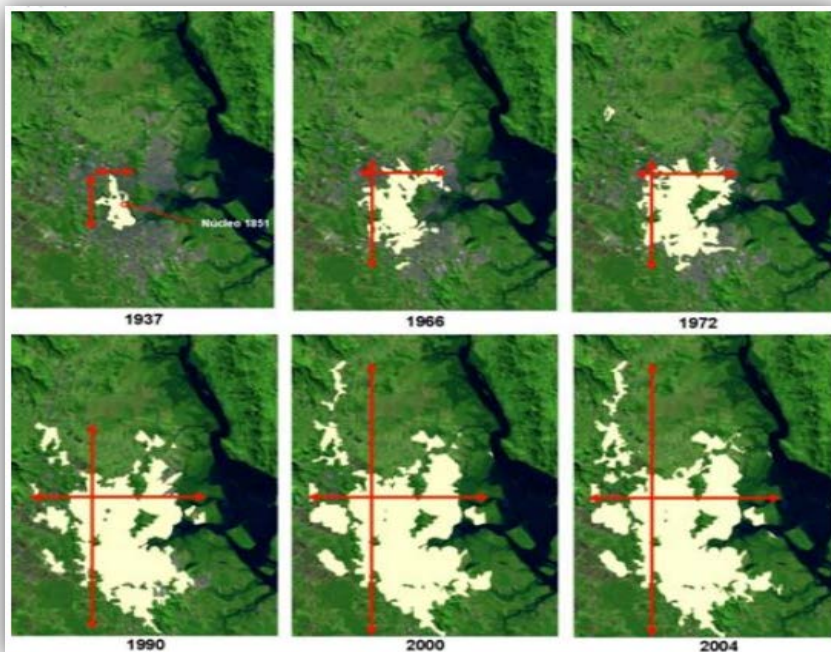
No bojo do ideário desenvolvimentista e diante do crescimento da indústria dinâmica, o Estado era o verdadeiro ente na condução política do processo de integração e consolidação do capital industrial, fazendo investimentos em infraestrutura e ofertando linhas de crédito de longo prazo. A inércia

empresarial na área de infraestrutura foi sendo preenchida pelo Estado. Esse movimento seguiu orientações federais e também pôde ser presenciado em outros estados da Federação, onde a indústria se expandia. (GOULARTI FILHO, 2005, p.636)

Um processo de expansão que modifica a paisagem da cidade. Em tom saudosista TERNES (1986, p.198), lamenta que Joinville tenha entrado em um novo ciclo de transformações, um caminho “sem volta” onde *"a aventura da modernidade cobra um preço a todos que se lançam à sua conquista"*.

Há que se considerar que o município de Joinville experimentou, entre as décadas de 1950 e 1980 do século XX, profundas e intensas modificações em sua composição populacional, resultante de um intenso processo de migrações internas e externas, caracterizadas por deslocamentos de populações do campo em direção à cidade, impulsionado pelo crescimento da atividade industrial. A evolução populacional decorreu fundamentalmente da oferta de emprego industrial, que passou a agrupar mais de 50% da população economicamente ativa. Momento esse que pode ser inserido no evento econômico nacional chamado de “milagre brasileiro”. As empresas expandem suas atividades e, mais precisamente, surgem os empreendimentos que mais adiante transformar-se-ão nos grandes grupos econômicos que atuarão nas áreas metalúrgica, têxtil, do segmento de plástico e de refrigeração (TERNES, 1986 p. 200).

É possível compreender, a partir da figura 07, que Joinville vivencia um rápido aumento de seu núcleo urbano desde a 1940. SANTANA (1998) caracteriza a urbanização da cidade como uma dinâmica marcada pela rápida expansão periférica, baseada em baixas densidades e onde a verticalização das construções é praticamente ausente até os anos 1990.

Figura 7: Expansão urbana de Joinville nos diferentes períodos.

Fonte: IPPUJ, 2001

A urbanização aliada à dinâmica de industrialização com empregos de baixos salários, gerou um cenário de forte diferenciação sócio-espacial em Joinville, reproduzindo a clássica relação centro-periferia. O autor demonstra, a partir dos estudos sobre os loteamentos no período entre 1949 e 1996, que há uma orientação clara de expansão do tecido urbano para a região sul do território, atendendo aos interesses dos industriais, “*formando o que se convencionou chamar localmente de bairros dos caboclos, pois eram ocupados em sua grande maioria pela mão de obra operária das indústrias*” (SANTANA, 1998, p.77). Em um período onde a legislação urbanística era praticamente inexistente, se limitando a poucas normas

acerca de posturas e padrão das edificações no perímetro urbano²⁵, houve a aquisição de grandes glebas por industriais, logo transformadas em loteamentos, que induziram o processo de expansão urbana para determinados espaços da cidade.

Todavia, o fenômeno do crescimento pujante no município, associado à migração de populações oriundas de cidades do interior catarinense - mas principalmente paranaenses, em busca de trabalho - torna Joinville uma cidade industrial, mas com muitas carências, entre elas, infraestrutura para habitação. Ao que parece, essas carências permaneciam reclusas às camadas migratórias que chegavam ao município e habitavam as periferias. O espírito de cidade ordeira e feliz ainda não estava maculado. (SANTANA, 1998, p. 86)

A industrialização ocorre de forma tão rápida em Joinville que falta mão de obra. É iniciada uma campanha de recrutamento de trabalhadores nas regiões do entorno.

A década de 1970 marca uma transformação em Joinville. Milhares de pessoas que migraram do Paraná em busca de oportunidades encontraram emprego com facilidade. As indústrias joinvilenses precisavam de muita mão de obra. Em 1970, o setor respondia por 62,46% do PIB e em 1975 alcançou o pico histórico de 77,65%, efeito do “milagre econômico”, quando o Brasil registrou as maiores taxas de crescimento da história (ANDRADE, 2011, p.04).

De um núcleo urbano constituído praticamente de imigrantes europeus, Joinville assiste também a chegada de migrantes luso-açorianos, sobretudo daqueles instalados nas localidades adjacentes, como São Francisco do Sul, Itajaí e Camboriú, atraídos pela dinamização da economia do lugar.

²⁵ Citamos aqui, por exemplo, a lei 667/1965, uma das poucas que tratava de temas relacionados à regulação urbanística e que se limitava a proibir a construção de edificações de madeira dentro de um determinado perímetro da área central de Joinville.

Este cenário gerava discussões acaloradas já na década de 1950, data do centenário de fundação da cidade. Se por um lado o novo ciclo de expansão que se iniciava era visto por muitos como o sinal de novos tempos, por outro, existiam aqueles que compreendiam a chegada de “novos forasteiros” como um perigo, como degeneração da cultura local. Esta última visão é aquela defendida por TERNES (1986), para quem a história de Joinville e de sua industrialização se baseava em uma “vocação original”, assentadas nos traços específicos da personalidade germânica dos imigrantes:

O perfil do imigrante alemão era de alta sofisticação socioeducacional, porém, fortemente marcada por um insulamento cultural, todavia, é como se vivessem em “um Estado dentro do próprio Estado”. O fortalecimento de uma sociedade essencialmente competente em termos de convivência social, fechada sobre si mesma, onde os traços culturais e espirituais trazidos da Europa se fortaleceram, ampliando sensivelmente as diferenças com a comunidade luso-brasileira (TERNES, 1986, p. 7).

Esta visão é compartilhada por GUEDES (2000)

Um espectro da cultura germânica sondava a todos os habitantes da colônia. Mais que um espírito, era uma ética, uma ascese particular de economia, moderação e autocontrole próprios das populações nórdicas e protestantes que, movidas pela moral do trabalho, tinham como princípio a disciplina, a obediência e a ordem; o que teria estimulado a organização racional e a solidariedade nas suas comunidades. Nesse contexto fortemente hostil, dada às condições da localidade geográfica, os imigrantes alemães reforçaram seu forte espírito comunitário. Justificam-se, pois, as várias sociedades de apoio que foram fundadas com a finalidade de integração dos primeiros habitantes (GUEDES, 2000, p.72).

Estes autores identificavam a migração posterior, decorrente da industrialização - e que trouxe trabalhadores do interior do estado e do Paraná - como a causadora dos males sociais. É o que nos diz TERNES

(1993), para quem “(...) *as décadas de 1970 e 1980, Joinville sofreu uma singular perda de identidade, desfigurando-se de suas características históricas*”. (p.133).

Havia um conflito ideológico entre os teuto-brasileiros e os chamados “caboclos”. Muitos defendiam a ideia de que os caboclos eram desidiosos, vadios e que não eram propensos para o trabalho. Costa (1996) afirma que os jornais noticiavam que as insurreições classistas como as greves eram certamente ocasionadas por migrantes e caboclos. (SOUZA, 2009, p.04)

Este embate étnico cultural, sobre novas “roupagens”²⁶, se fazia presente desde os primeiros anos do século XX. Ganha repercussão em meio ao Estado Novo de Getúlio Vargas, que impõem políticas de “abrasileiramento” no país inteiro, buscando a formação da identidade brasileira e a integração dos núcleos de imigrantes à cultura nacional. Estas ações são fortemente sentidas em Joinville:

Dentro desse contexto, o cidadão luso-brasileiro assume a condição de legítimo representante da nacionalidade, no lugar do imigrante e seu descendente, cuja expressão econômica e cultural passam a representar certa ameaça à segurança militar, embora até então tivesse contribuído significativamente para desenvolvimento econômico das cidades coloniais. (...) Em Santa Catarina, mais do que em qualquer outro estado brasileiro, o governador Nereu Ramos (1937 a 1945) mobilizou as forças políticas e o Exército para reprimir fortemente todos àqueles que se manifestassem em língua estrangeira, nas ruas, no trabalho, na igreja, na escola e até mesmo no recinto do lar. Durante essa campanha repressora foram fechadas dezenas de escolas particulares, a exemplo da Escola Alemã de

²⁶ Se no início do século XX os conflitos étnicos em Joinville se deram por conta da busca do Estado Brasileiro em enfraquecer a identidade imigrantes presentes no território nacional – em Joinville notadamente ligada aos povos germânicos – o conflito a partir da década de 1950 se dá nas disputas territoriais entre os grupos teuto-brasileiros e luso-brasileiros.

Joinville e efetuadas prisões de líderes protestantes (pastores) e pessoas flagradas se comunicando em outro idioma que não o português. (SILVA, 2004, p.19)

Assim o ambiente em torno das comemorações do centenário da cidade é envolto por um clima hostil de disputas políticas, simbólicas e ideológicas.

Os diferentes discursos acerca das comemorações do Centenário de Joinville tornam-se interessantes na perspectiva de que esse aniversário ganhou, na cidade, uma dimensão que extrapolou aquele momento. Foi utilizado para forjar um “novo tempo”, apaziguando -se com os traumas ainda recentes engendrados pela Campanha de Nacionalização e, ao mesmo tempo, ratificando uma imagem antiga, presente na história da cidade – a importância da cultura dos imigrantes alemães – algo tão atacado durante a Nacionalização. (SILVA, 2004, p.21)

O processo de intensificação econômica, de industrialização e de urbanização era uma realidade. Mudanças econômicas, transformações na sociabilidade e na vida cotidiana da população ocorriam a passos largos. O futuro se apresentava como virtuoso. O discurso sobre a modernidade não parecia se assentar na projeção de um futuro desejado, mas, ao contrário, repousava na busca pela ressignificação através do passado, da história. Bastava, portanto, fazer com que as forças sociais locais fossem capazes de controlar e organizar as dinâmicas econômicas e espaciais. As disputas entre grupos sociais distintos eram travadas na busca pela legitimidade proferir o discurso hegemônico. Para SILVA (2004) esta legitimidade foi conquistada pela “elite”²⁷ germânica:

²⁷ A autora assim justifica o uso do termo ‘elite’: “Utilizo para esta narrativa o termo “elite” como uma forma de designar um grupo local formado por homens, principalmente, descendentes de imigrantes alemães que, no período estudado, apesar das retaliações sofridas durante a Campanha de Nacionalização e, portanto, “aparentemente” sem um poder político efetivo, têm um poder econômico local e, principalmente, são referência para a cultura local, pois, são as histórias e os

Moldada pela ação dos homens, a cultura constitui aspecto importante na configuração socioespacial da cidade, por vezes, porém é utilizada para firmar determinados grupos étnicos, a exemplo do imigrante alemão que, no século XIX, é alçado à condição de 'tipo ideal' de colonizador, por apresentar características favoráveis ao progresso econômico, como disciplina, amor ao trabalho, experiência, conhecimento técnico e empreendedorismo, especialmente nas regiões coloniais de Joinville e Blumenau, onde sua presença era bastante expressiva e se veiculava esse conceito. Essa caracterização igualmente favorece interesses hegemônicos que buscam consolidar sua condição social privilegiada, *status quo*, frente ao grupo étnico luso-brasileiro. (SILVA, 2004, p.38)

Pairava assim, nas décadas de 1960 e 1970, um discurso forte assentado sobre valores de “ordem e progresso”. A modernidade em Joinville apresentava-se, portanto, a partir de sua origem, através dos ideais iluministas e do positivismo que se expandiu rapidamente pela Europa no início do século XX. Lembramos aqui do lema de Auguste Comte, considerado uma das principais referências desta corrente filosófica: *“L'amour pour principe et l'ordre pour base; le progrès pour but”*²⁸.

Joinville é, pois, uma magnífica cidade de grandes possibilidades que muito tem colaborado para o engrandecimento do Estado de Santa Catarina. Ali, em seu pródigo e rico seio vive e trabalha os seus incansáveis habitantes, brasileiros dinâmicos de olhos azuis e cabelos louros e que de braços dados com seus irmãos de Tez Morena e olhos pretos, labutam pela felicidade de suas famílias e pela grandeza de sua pátria, legando aos seus pósteros a mais bela e sublime lição de trabalho e ardor progressista.[...]É e justamente e exclusivamente esta

hábitos, expressos na música, dança, etc., desses imigrantes que são recolocados durante os festejos do Centenário. Assim, entendo esta “elite” como representante de uma “cultura germânica” que vai aos poucos (re)negociando com os brasileiros de outras origens étnicas, sua predominância na vida política, econômica e cultural da cidade, no final da década de 1940 e na década de 1950”. (op. cit., p.XX)

²⁸ COMTE, Auguste. *Système de politique positive*.

a finalidade das festividades do Centenário: que aquilo que foi conquistado palmo a palmo pelos nossos antepassados nunca seja esquecido, mas sim levado sempre para frente. (Apêlo ao Joinvilense. Folheto. Impresso. 1950. Caixa: Joinville – Centenário. AHJ).

Sob a ameaça da perda de identidade a qual se referia TERNES (1993) o lema de cidade ordeira e feliz era assumido como discurso oficial da cidade. Para SILVA (2004) e MEZADRI (2012) significava o uso ideológico de uma narrativa como forma de manter sobre controle as forças sociais e as contradições sócio-espaciais que se avolumavam a partir de um processo de urbanização intenso e concentrado.

(...) uma possível análise dos discursos acerca das comemorações do Centenário de Joinville, ocorrido em 1951 é também buscar compreender como esse “evento” (carregado de inúmeros significados) foi positivado de tal forma a funcionar como uma “apoteose do esquecimento”. Um esquecimento parcial das dores e silêncios da Nacionalização (vivenciadas entre 1938 a 1942) e das diferenças étnicas que, no momento da Segunda Guerra Mundial, tornaram-se para alguns joinvilenses sinônimo de desprestígio social e cultural, chegando a afetar as relações políticas na cidade. Mas este investimento no esquecimento, ao mesmo tempo, aposta nas lembranças. Lembranças que valorizam as “origens” étnicas daqueles que colonizaram a cidade, ou seja, esquecem/amenizam as fissuras dos tempos sombrios, retirando desse tempo apenas o essencial para valorizar ainda mais as lembranças dos “pioneiros”. (SILVA, 2004, p.20)

Para MEZADRI (2012) a escolha seletiva de narrativas sociais era uma estratégia intencionalmente utilizada pelas elites empresariais da cidade:

Por ser a década de 1960 um período de forte avanço da industrialização em Joinville, necessitava-se de mão de obra externa - especializada ou não - para ocupar as vagas abertas nas indústrias. E, de acordo com as elites empresariais, esses trabalhadores deveriam ser preparados técnica e ideologicamente

dentro do imaginário coletivo de “cidade laboriosa”, ordeira e feliz. Essa harmonia entre as classes vigentes era perfeitamente questionável, mas não aos dirigentes políticos e empresariais. Associava-se, a essa ideia, a igreja, entidades assistencialistas e beneficentes, a exemplo dos grupos de Lions clube local. Essas associações acabavam, por assim dizer, legitimar o espírito coletivo da época. (MEZADRI, 2012, p.74)

Estes são os ingredientes principais que conformam o cenário de surgimento da primeira ação mais efetiva de gestão e planejamento do espaço urbano em Joinville: o Plano Básico de Urbanismo, elaborado em 1965, por uma equipe de técnicos contratados pela prefeitura municipal. Podemos caracterizar este período através de seis aspectos principais, interligados e interdependentes:

1. No plano nacional, a agenda política e econômica repousa em ações de incentivo à industrialização e descentralização de pólos econômicos. Este cenário geral encontra em Joinville grupos sociais dispostos a tirar partido destes incentivos;
2. No plano local, uma dinâmica forte de crescimento demográfico, impulsionado por um processo de industrialização intensivo que impulsiona uma rápida urbanização;
3. Urbanização esta fundada na produção de novas áreas periféricas ao centro histórico, geradora de diferenciação sócio-espacial e de conflitos ambientais, tendo em vista a transformação de áreas de mangues em novos circuitos habitacionais para os trabalhadores recém-chegados às indústrias;
4. Forte disputa ideológica sobre os discursos legitimadores das ações políticas e práticas sociais. Com claro predomínio da elite econômica e política teuto-brasileira - que assume a dianteira no

período pós-segunda guerra - através da disseminação do ideário de cidade “ordeira e feliz”, discurso que se amplia e aprofunda rapidamente na sociedade joinvillense;

5. Reforma institucional e centralização política iniciada no Estado Novo e intensificada no período militar, que transferia para a esfera federal as discussões acerca do desenvolvimento urbano que se desenvolviam nas municipalidades. Assim Joinville, com a finalidade de cumprir as determinações do SERFHAU, elabora o seu primeiro plano diretor com vistas a adequar-se às exigências de financiamento do governo militar;
6. A ânsia por controlar e organizar as dinâmicas de uso e ocupação do solo do município, que na década de 1960 já apresentavam consequências mais sérias e que projetavam um cenário sombrio de crescimento da cidade, tendo em vista a intensificação clara da dinâmica de industrialização, de urbanização e de migrações populacionais.

Assim o PBU/65 inicia seu diagnóstico denunciando um histórico de omissão por parte do poder público municipal no que tange a regulação urbanística.

A pressão relativamente fraca de especulação imobiliária permitiu que, apesar de uma legislação urbana omissa, não houvesse comprometimento mais graves. Urge, no entanto, disciplinar o desenvolvimento através de lei, regimentos, manuais e códigos. O traçado de vias é bastante arbitrário, desconhecendo a existência de morros urbanos. Na parte central, no entanto, há uma variedade de dimensões de quadra e vielas, potencialmente ricas para a paisagem e vida urbana. A baixa densidade computada (12 hab./ha) é retratada nesta prancha em que o casario esparsa assume por vezes um aspecto rural. Algumas estradas saem, como tentáculos, do

eixo norte-sul. Este define-se claramente como a linha estrutural fundamental de Joinville. (JOINVILLE, 1965, p.36)

O Plano denuncia igualmente as disputas ideológicas presentes em Joinville, destacando o elemento por ele caracterizado como “germanismo”:

Assim, a 'eficácia', o 'rigor', a 'honestidade', o 'ascetismo', que são padrões e valores da cultura capitalista em geral, particularmente na época de sua formação, apresentam-se como atributos germânicos [...] essa tenacidade do 'germanismo' é um fenômeno próprio dos grupos coloniais em geral. É expressão do etnocentrismo dos grupos imigrados [...] alimentado pela imprensa oficial ou oficiosa propriamente alemã [...] o governo alemão, por razões econômicas e políticas, alimentava um germanismo fictício, sentimental nos habitantes de Joinville. (JOINVILLE, 1965, p.47)

Outros elementos importantes do diagnóstico apresentados pelo plano são os seguintes:

- Caráter ainda fundamentalmente comunitário de sociedade, que não é visto como um fator negativo;
- Grande desenvolvimento industrial ao lado da calma social, foi possível em virtude do crescimento do emprego ter conseguido acompanhar o crescimento da população;
- Grande déficit em infraestrutura e serviços públicos, decorrentes, principalmente, da baixíssima densidade (13 hab./ha);
- As maiores carências residem na ausência de rede de esgoto, escassa pavimentação e ausência de suficiente de opções de recreação ao ar livre;

- Joinville não tomou consciência de seu crescimento. A cidade ainda existia em função de sua elite, ou seja, os descendentes dos antigos povoadores;
- Entre as mudanças passíveis de ocorrer em curto prazo estava o fenômeno da desumanização, isto é, a perda da escala humana da cidade grande;
- Seu equipamento recreativo era pobre, inadequado, correspondendo ainda a padrões europeus, considerados envelhecidos.

Percebe-se, assim, que o primeiro plano urbanístico de Joinville apresenta um caráter diferente daquele elaborado em Florianópolis uma década antes. Ao invés de apresentar um cenário urbano bem delimitado por elementos arquitetônicos – característico do urbanismo do alto modernismo –, negando a cultura e a herança histórica, o plano de Joinville se preocupa em valorizar os aspectos culturais do lugar e em “disciplinar” as formas de uso e ocupação do solo. Parece-nos que este conteúdo se alinhava melhor às expectativas impostas pelos agentes políticos e econômicos mais influentes no plano local.

Como respostas aos problemas levantados pelo diagnóstico, a parte propositiva do PBU/65 está baseada nas seguintes diretrizes: 1) Expansão da cidade sobre si própria, através de um maior adensamento e melhoria das infraestruturas; 2) Criação de pontos de encontro para as grandes massas, buscando propiciar maior “coesão social”; 3) Estabelecer uma clara hierarquia das vias, desde as rodovias até as vias de pedestres e ciclistas; 4) Valorização da paisagem natural do sítio urbano; e 5) O zoneamento funcional restrito é substituído pela predominância de usos, buscando obter

“uma vida urbana mais rica e uma utilização integral da infraestrutura”
(p.16)

Diferentemente de inúmeros planos desta época, o PBU/65 propunha igualmente medidas mais pragmáticas, no sentido de garantir a implantação das ações previstas. Estas medidas iam desde aspectos financeiros, passando pela regulamentação de parâmetros urbanísticos e culminando no desenvolvimento da estrutura institucional da administração municipal. Institucionalmente o PBU/65 previa a criação de um Escritório do Plano – a ser posteriormente transformado em um “Instituto de Planejamento Integral”, com autonomia financeira e administrativa - e a criação de uma Companhia Urbanizadora de Joinville, COMURB, de economia mista e que teria a função de fazer a incorporação de setores residenciais especiais na cidade. O plano assumia-se, desde então, como instrumento técnico de aplicação política, que para efetivar-se necessitaria de ampla repercussão social:

Inicialmente, parece-nos de importância fundamental comunicar o plano básico e debatê-lo em níveis diversos, desde o âmbito da própria comissão, até à conferência pública. Esse debate permitirá certos ajustes e dará à prefeitura e à Câmara a tranquilidade necessária à implantação de medidas inovadoras. (...) Não haverá plano diretor se este não for efetivamente implantado. Para essa implantação, é necessária a sua apreensão e aceitação pelo Sr. Prefeito, por sua administração, pela Comissão do Plano, pelos membros das reuniões de acompanhamento, pelos Srs. Vereadores e pelo povo em geral. Além desta aceitação, é importante o estabelecimento de uma opinião pública favorável à existência, detalhamento e constante melhoria do plano: uma espécie de "esquema de pressão" da opinião pública sobre o poder público (Prefeitura e Câmara). Esse esquema de pressão aliado à visão e iniciativa da autoridade, garantirão a implantação, no decorrer do tempo. (JOINVILLE, 1965, p.187)

Julgamos que o PBU/65 elaborado pelo escritório do arquiteto Jorge Wilhelm e pela SERETTE se apresentava como um “ponto fora da curva” em relação ao conteúdo da maior parte dos planos diretores elaborados nesta época.²⁹

O fato do PBU de Joinville absorver, já na década de 1960, muito das críticas que o urbanismo do alto modernismo receberia ao longo das décadas de 1970 e 1980 se deve, sobretudo, à figura do arquiteto Jorge Wilhelm. Se em 1954, aos 26 anos, ele elabora um plano urbanístico para a cidade de Angélica/MT, tendo como fundamento as doutrinas funcionalistas de Le Corbusier, nos anos seguintes sua prática profissional vai paulatinamente sendo substituída por um enfoque mais contextualista, voltado para uma dimensão humana da cidade. Percebemos claramente este conteúdo nas várias passagens do PBU/65: tanto no diagnóstico quanto nas ações propostas. Responsável pela elaboração de mais de 30 planos diretores³⁰, Wilhelm concebia o urbanismo como uma ferramenta de atuação que articulava o conhecimento técnico multidisciplinar, a questão administrativa, política e econômica. Defendia o urbanismo como uma instância não exclusivamente tecnicista:

(...) não interessa o plano e sim a ação de planejar. Interessa menos o documento do que a implantação de uma capacidade de planejar. O texto sem mobilização dificilmente chegará a modificar a realidade; mas o início de um processo e instituições que motivem e dinamizem os cidadãos numa determinada direção, representam alavanca propulsora passível de obter transformações. (...) [o plano urbanístico] deverá evidenciar a preocupação do planejador em despertar forças geradoras de

²⁹ Lembramos que a década de 1960 foi inaugurada pela construção de Brasília, uma cidade erguida segundo os rígidos preceitos do urbanismo funcionalista da Carta de Atenas e dos CIAM's do período entre guerras.

³⁰ Segundo dados coletados no website oficial do arquiteto Jorge Wilhelm, endereço eletrônico: www.jorgewilhelm.com.br/

transformação. O urbanismo, como técnica de transformação da realidade, deve ter um objetivo fundamental: contribuir para a superação do subdesenvolvimento mediante uma ação específica sobre as estruturas urbanas, transformando-as e utilizando-as[...]. Por isso, no processo de desenvolvimento de um país o urbanista tem um papel a cumprir e uma responsabilidade precisa: ajudar a formular e a impulsionar processos que conduzam as sociedades urbanas para uma praxis social capaz de alterar a vida urbana, transformando a cidade de 'lugar de consumo e consumo de lugar' em espaço a ser usufruído. (WILHEIM, 1969, p. 125-126).

Assim o PBU/65 e os planos elaborados por Wilhelm não se apresentavam como instrumentos normativos ou meros planos de obras de caráter imediato. Sua concepção baseava-se na constituição de um conjunto de diretrizes gerais, formuladas a partir da articulação de concepções urbanísticas genéricas e as características locais do município. Veremos, ao longo das décadas, que esta forma de conceber os instrumentos urbanísticos finca suas raízes em Joinville: tanto o Plano de Estruturação Urbana de 1986 - PEU/86, quanto o Plano Diretor Participativo de 2008 – PDP/2008, viriam a reproduzir a ideia de plano diretor enquanto documento de diretrizes e princípios.

Wilhelm depositava grandes expectativas em relação ao plano diretor, que considerava instrumento básico, indispensável e suficiente para a reorganização do espaço urbano.

Apesar das carências apontadas, pode-se dizer que a ideia do Plano Básico de Urbanismo chegou a tempo a Joinville e seus dirigentes. Os problemas mais graves da cidade, como, por exemplo, a baixa densidade e o problema de trânsito, típicos em nossas cidades grandes, poderão ser quantificados, previstos e resolvidos. (JOINVILLE, 1965, p.18)

Ele questionava, portanto, as estruturas institucionais e políticas, mas não o conteúdo do plano diretor. Caberia a estrutura administrativa, a partir da inserção do novo modelo de gestão pública, baseado nos saberes técnicos, implantar no espaço urbano as diretrizes estabelecidas no plano diretor.

(...) como um necessário processo contínuo, considerando nossa intervenção limitada ao seguinte escopo: diagnosticar a situação, prognosticar alternativas, propor diretrizes básicas acompanhadas de respectiva legislação e constituir um núcleo profissional local que pudesse vir a ser institucionalizado como órgão local permanente de planejamento integral. (WILHEIM, 1969. p. 125).

O PBU/65 foi uma forma de Joinville se inserir na nova lógica administrativa do governo federal, baseada na demanda crescente por planos e projetos. Era o momento de multiplicação das empresas de consultoria impulsionada pela política do SERFHAU de financiamento e de participação da iniciativa privada na prestação de assessorias nos diversos âmbitos do planejamento local: econômico, administrativo, urbanístico, etc. Foi neste momento também que Florianópolis iniciou a elaboração de um novo plano diretor – que viria a substituir aquele de 1954. Apesar de suas inegáveis inovações, o PBU/65 teve pouca efetividade.

Cabe destacar que neste momento que nas estruturas administrativas de Florianópolis e Joinville era evidente a ausência de quadros técnicos, resultado de uma dupla fragilidade: 1) de um lado as estruturas municipais valorizavam o saber pragmático dos engenheiros - segundo a visão de intervenção urbana sanitária; e 2) por outro, a própria disciplina iniciava o tortuoso caminho de consolidação como campo de atuação profissional, tendo em vista a recente institucionalização do urbanismo nos centros de ensino.

Encontrar arquitetos e urbanistas disponíveis no mercado, neste momento, não era tarefa fácil, mesmo para uma cidade do porte de Joinville³¹.

No momento será necessária, no mínimo, a contratação imediata de um arquiteto, apoiado nos muito eficientes elementos já lotados no setor de Planejamento e Urbanismo, para o funcionamento da assessoria especial do Escritório do Plano. Caso surja alguma dificuldade, a Prefeitura poderia contratar, pelo menos, um arquiteto de Curitiba, para um trabalho regular durante alguns dias da semana. Finalmente, caso essa solução também se torne difícil, poder-se-à contratar, pelo menos, um arquiteto para uma assessoria periódica. (JOINVILLE, 1965, p.196)

A regulamentação do PBU/65 viria a ocorrer somente em 1973, com a promulgação da lei 1.262 em 27 de abril. O plano de 1973 era uma lei restrita de zoneamento e sistema viário³². Parte essencial da proposta inicial foi perdida.

Encerra-se um ciclo incapaz de frutificar resultados: Joinville entrava assim na fase que VILLAÇA (1999) denomina de planos sem mapas. O autor caracteriza assim este período: "*Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos se confrontados com os de dez anos antes.*" (p. 221). Momento em que os planos perdem sua complexidade técnica e intelectual, entrando em um período de inquestionável pragmatismo. Ao contrário de Florianópolis, Joinville sentia as consequências da crise do planejamento urbano sem ter efetivamente vivido o auge do urbanismo do alto modernismo, de seu pensamento sólido e de sua racionalidade instrumental.

³¹ Joinville estava entre os três municípios mais populosos de SC.

³² Faremos uma análise mais detalhada de seu conteúdo no item 4.2.

CAPÍTULO 04: A CONVULSÃO DO PROJETO MODERNO?

4.1 O PDIAUF /76, o IPUF/77 e a frustrada metropolização por decreto

Enquanto os primeiros anos da década de 1970 marcaram o início de um novo ciclo de planejamento urbano em Joinville, de caráter notadamente mais restrito e pragmático, em Florianópolis a situação era diferente. Frente ao impacto limitado do plano diretor de 1954, incapaz de conduzir a cidade rumo à modernidade idealizada, a capital catarinense vislumbrava o nacional-desenvolvimentismo do período militar como uma oportunidade de redirecionar o seu crescimento.

Em Florianópolis este período marca a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano de Florianópolis - PDIAUF, iniciado em 1969 e aprovado em 1976. Marca também a criação do IPUF, em 1977. Os primeiros anos de atuação do órgão são marcados pela tentativa de instalação de ações de planejamento compreensivo³³, territorialmente mais abrangente, que abarcava além da capital, também os municípios vizinhos. Julgamos que os primeiros anos do IPUF guardam uma coerência interna que possibilita uma análise de conjunto, demarcando um período específico de atuação do poder público local sobre o espaço urbano.

A coerência deste período está assentada em uma ampla repercussão, no plano local, das diretrizes de atuação desenhadas nas esferas federais. As

³³ Utilizaremos o termo "planejamento urbano compreensivo" em vários momentos da tese. Por planejamento urbano compreensivo compreendemos as ações territorialmente abrangentes, buscavam articular escalas locais e regionais e englobar aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais do desenvolvimento urbano dos municípios, mas também ações pautadas em critérios e procedimentos típicos de planejamento (fixação de metas, preocupações com o médio e longo prazo, etc.).

raízes deste movimento podem ser percebidas pela criação, ainda em 1966 – apenas dois anos após o golpe militar – do Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo (CEAU). Dentre as suas atribuições estavam: orientar e fiscalizar a execução do plano diretor da cidade, dirimir dúvidas e decidir sobre os casos omissos, seja do próprio plano diretor, seja do código de obras. O CEAU era inicialmente composto por apenas três membros com formação de nível superior³⁴. São estes mesmos membros que farão parte, no ano seguinte, do Escritório Catarinense de Planejamento Integrado – ESPLAN, instância criada como forma de adaptar a estrutura municipal as exigências do SERFHAU. Sendo o CEAU um órgão público – e por isso inábil a requerer financiamento federal – o ESPLAN foi uma instância criada formalmente segundo as diretivas instituídas pelo governo federal. Mesmo o ESPLAN parece não ter cumprido esta função, conforme a fala de seu coordenador:

Dificuldades sem número surgiram nas negociações para a obtenção de financiamento do FIPLAN. Perdemos quase dois anos, procurando contornar dificuldades locais e de processamento de rotina com SERFHAU; dificuldades essas somente completamente vencidas com a decisão do prefeito de Florianópolis de custear sozinho o planejamento de toda a região. (D'EÇA, 1974 apud PEREIRA, 1999, p. 276)

O Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado – FIPLAN, fora criado em 1966 através do Decreto presidencial nº 59.917. Além de regulamentar as funções específicas do SERFHAU, determinava também uma dotação orçamentária específica para o financiamento de *planos e estudos de desenvolvimento local integrado*.

Inaugura-se assim um período de planejamento caracterizado como compreensivo, que buscava articular escalas locais e regionais e englobar

³⁴ A lei nº 872 de 1968 amplia o conselho para 06 membros

aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais. Diferentemente do que preconizavam os planos anteriores, de caráter notadamente físico-territorial, o modelo de planejamento difundido pelo SERFHAU procurava incluir – ao menos no nível das intenções - dimensões sócio-econômicas ao desenvolvimento urbano.

Segundo FELDMAN (2005), o SERFHAU surge como órgão fundamentalmente prestador de assistência técnica. Sua atuação era limitada à formulação de regras, linhas de ação, financiamento, assessoria, apoio e controle técnico. Caberia aos próprios municípios a elaboração de planos diretores, contando com o apoio de empresas privadas de consultoria. Em Florianópolis esta empresa privada era o ESPLAN, que se apresentava antes como um braço da estrutura administrativa do que como uma instância autônoma de atuação. Embora privado, funcionava no prédio da administração municipal. Este caráter ambíguo é destacado por PEREIRA (1999), para quem a criação do escritório foi, antes de tudo, um aspecto meramente formal, na medida em que os seus membros eram os mesmos do CEAU.

O esforço de inserção de Florianópolis no rol das áreas metropolitanas brasileiras naufragou. O governo local adotou então outra estratégia: a inserção da capital nas políticas federais voltadas às cidades médias. No Plano Decenal de 1967 a 1976 as cidades de porte médio tornaram-se prioritárias nas ações de crescimento econômico e nas políticas de integração nacional. Foram as normas estabelecidas pelo governo federal que orientaram a elaboração do PDIAUF³⁵, base do Plano Diretor aprovado em 1976.

³⁵ Englobava vinte municípios da região: Florianópolis, São José, Biguaçu, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, Paulo Lopes, São Bonifácio, Anitápolis,

Corresponde ao período desenvolvimentista do início da década de setenta, quando as determinações técnico-econômicas predominavam e todo o espaço passa a ser enquadrado numa lógica estritamente funcional e estratégica. Se o plano anterior buscava o equilíbrio na distribuição das funções, este caracterizava-se pela clara atribuição funcional aos diversos setores espaciais. Buscava a integração com a rede urbana, atribuindo ao aglomerado urbano de Florianópolis em papel específico, já sugerido pela sua condição de capital: ela devia tornar-se um grande centro urbano-industrial portuário. (VAZ, 1991, pág. 57)

Cabe destacar, no entanto, a dinâmica ambígua de institucionalização do planejamento urbano neste período. Se por um lado é marcante o movimento de centralização de recursos, do poder normativo e político nas mãos do governo federal – permitindo-lhe a montagem de mecanismos de alocação de recursos e investimentos segundo os objetivos dos militares – por outro lado destaca-se um movimento de descentralização da execução das políticas de desenvolvimento urbano, condicionada por dinâmicas específicas presentes no plano local. Para o Governo Federal tratava-se de uma dinâmica compreensível de adequação:

(...) elaborados a partir do conhecimento do contexto específico de cada município e, principalmente, da avaliação da capacidade operacional, real e possível, das Prefeituras, sobretudo com relação à solução de problemas locais objetivamente conscientizados pela comunidade e pelas autoridades municipais, em termos de reivindicações e proposições político-administrativas, quando julgadas aceitáveis do ponto de vista técnico. A resultante dos Planos de Ação Imediata deverá ser a institucionalização, nos municípios selecionados, de efetivos sistemas de ordenamento da ação governamental, de controle e

de harmonização do desenvolvimento municipal.”
(BRASIL - Minter, 1970, p.5)

Para VILLAÇA (1999), no entanto, as principais características dos planos desse período são:

- 1) Distanciamento entre as propostas contidas nos planos e as possibilidades de que essas propostas fossem efetivamente implantadas;
- 2) Conflito entre propostas cada vez mais abrangentes, e estruturas administrativas cada vez mais setorizadas e especializadas;
- 3) Dificuldades e indefinições quanto à aprovação dos planos, uma vez que até então estes eram da alçada do Executivo e, a partir da incorporação de leis e recomendações das mais diversas naturezas, passaram a ser também da alçada do Legislativo.

Quanto mais complexos e abrangentes tornavam-se os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e com isso mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e, portanto das suas possibilidades de aplicação. (VILLAÇA, 1999, p. 214).

Assim, o PDIAUF seguia, em suas linhas gerais, a metodologia proposta pelo SERFHAU, com pequenas variações quanto ao conteúdo.

Todo o trabalho inicial, de organização de equipes e estrutura de pesquisas, foi orientado pelos técnicos do SERFHAU, segundo as normas definidas pelo órgão. Foram 4 equipes (planejamento físico, econômico, social e administrativo-institucional) constituídas por 50 profissionais de nível universitário e 70 auxiliares técnico-administrativos. Durante a organização inicial dos trabalhos, desentendimentos com os técnicos do SERFHAU levaram ao rompimento entre SERFHAU e a Prefeitura de Florianópolis, determinando a não concessão de empréstimos pelo FIPLAN, o que exigiu que os trabalhos de elaboração do plano

fossem financiados pela administração municipal. (SUGAI, 1994, p. 99)

A necessidade de tornar Florianópolis um grande centro urbano permanecia.

Explicitamente, o objetivo era a transformação de Florianópolis em um grande centro urbano. A Capital, juntamente com os municípios vizinhos, formaria uma área conurbada de desenvolvimento intenso e conjugado, capaz de romper com a situação periférica do Estado em relação aos vizinhos mais poderosos (ESPLAN, 1971, pág. 6).

Julgamos que há, no entanto, uma degradação das orientações gerais. Em Florianópolis é possível perceber uma relação conflituosa entre o caráter assumido pelo PDIAUF e as normativas advindas do SERFHAU. Se na esfera federal havia um discurso de suplantar o enfoque restrito dos planos diretores das décadas anteriores, no plano local o PDIAUF representou uma prevalência dos aspectos físico-territoriais e administrativos sobre os aspectos sócio-econômicos.

Esta preponderância dos aspectos físico-territoriais é bem explorada por PEREIRA (1999), que faz uma análise detalhada do conteúdo do PDIAUF, destacando a forte filiação ao ideário do alto modernismo, sobretudo em relação aos preceitos estabelecidos pela Carta de Atenas e pelos CIAM's do período entre-guerras. Para o autor o PDIAUF tratava-se de um instrumento de ascendência claramente identificável: a aplicação do zoneamento funcional, de modelos arquitetônicos e urbanísticos fechados e a hierarquização do sistema viário segundo "*La Règle des 7V*"³⁶ são elementos que concretizavam a tentativa de projetar sobre o espaço real um

³⁶ A Regra dos 7V (*Règle des 7V*), proposta por Le Corbusier na obra "*Le Trois Établissement Humains*", traduzida em português para "*Planejamento Urbano*", significava um modelo de hierarquização – em sete níveis – do sistema viário, partindo do grau VI representado pelas rodovias nacionais até o nível V7, que representava as vias estritamente locais, que alimentariam zonas verdes e onde seriam localizadas as escolas e equipamentos de lazer.

modelo de organização do espaço derivada sobretudo do pensamento urbanístico do movimento modernista.

Esta dinâmica ocorre por especificidades presentes na esfera local, que neste momento significava a aplicação de um viés tecnocrático ao planejamento urbano, extremamente centralizado na figura do arquiteto Luiz Felipe Gama d'Eça.

Gama d'Eça, o futuro responsável pelo planejamento da região de Florianópolis vai encontrar nas premissas do CIAM as ferramentas urbanísticas para sua visão planificadora, racionalista e desenvolvimentista. Ele reafirma constantemente, com seus projetos para Florianópolis, seus escritos e seus discursos, os princípios da Carta de Atenas. A última característica que permite a identificação das fontes modernistas no plano urbano de Florianópolis é a especialização do espaço prevista. Mesmo que o zoneamento não seja citado como um dos vetores do plano, paradoxalmente ele se torna um de seus instrumentos mais fortes. (PEREIRA, 1999, p. 294)

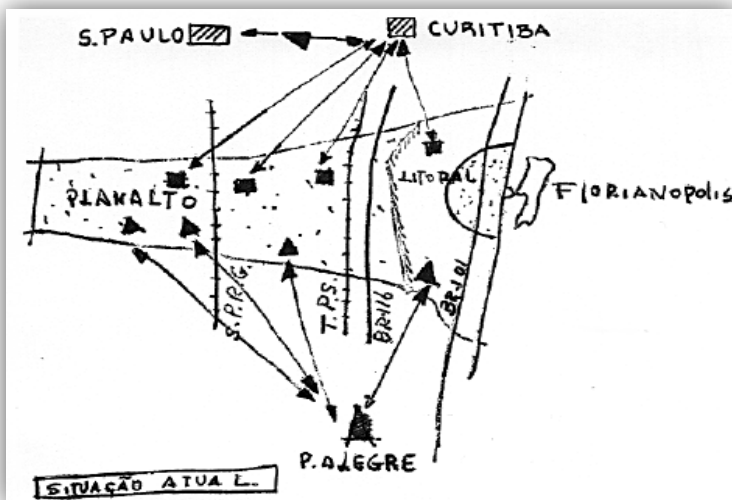
Gama d'Eça viria a ser a voz mais representativa nas discussões acerca do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis neste período. Além de arquiteto, era também militar de carreira. Foi capaz de produzir visões hegemônicas em relação ao desenvolvimento urbano da capital catarinense. A Carta de Atenas apresentava-se para Gama d'Eça, não como uma simples referência, mas como um manual a ser seguido, sem questionamentos.

A Carta de Atenas dizia em seu primeiro artigo: a cidade não é uma zona construída, um território construído; ela é um complexo socio-político-econômico-cultural que apresenta influências sobre espaços variados. Então não é possível admitir planos de desenvolvimento para a cidade que não incorporem toda a sua área de influência. (GAMA D'EÇA, apud PEREIRA, 1999, p.277-78).

Mesmo de matiz fortemente funcionalista, o PDIAUF segue a concepção do projeto desenvolvimentista do regime militar, cuja visão implícita era a compreensão de que os “problemas urbanos” poderiam ser resolvidos através da administração “racional” dos recursos disponíveis e onde o planejamento compreensivo teria um papel fundamental, modernizador.

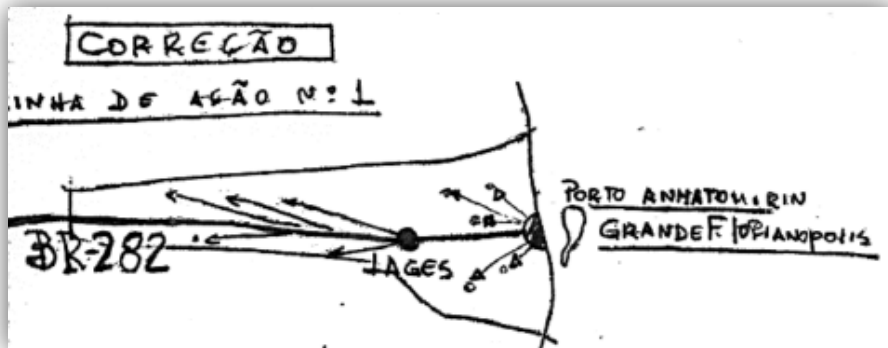
A questão urbana teria negado o seu caráter político em detrimento de uma visão tecnicista que pregava a “neutralidade” do planejamento. Assim como o plano de 1954, o de 1976 compreendia que o aglomerado urbano era o resultado de um atraso crônico das forças produtivas locais. Buscava, pois, tornar a capital catarinense – e sua área direta de influência – em um “*pólo de desenvolvimento capaz de equilibrar a atração de São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, polarizando progressivamente o espaço catarinense e catalisando a integração e o desenvolvimento harmônico do Estado*”. ESPLAN (1971, p.5).

Figura 8: Esquema do papel de Florianópolis na rede urbana sul - brasileira



Fonte: ESPLAN, 1971

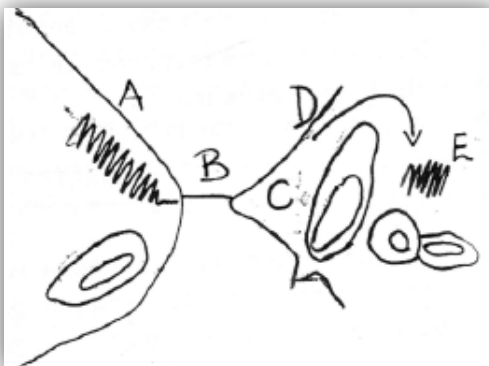
Figura 9: Esquema da inserção de Florianópolis na rede urbana de SC



Fonte: ESPLAN, 1971

"a cidade sofre de uma esclerose generalizada, que limita o progresso a conquistas sem expressão, porque não mudam o panorama de atraso(...). Exemplo vivo são as demolições no centro tradicional que, apesar das recomendações do planejamento em sentido contrário, ainda são executadas. A esclerose está presente em todos os espaços urbanos e, de forma geral, evidente no eixo ABCDE (ver figura) sem condições de modificação., (ESPLAN, 1971, p.65)

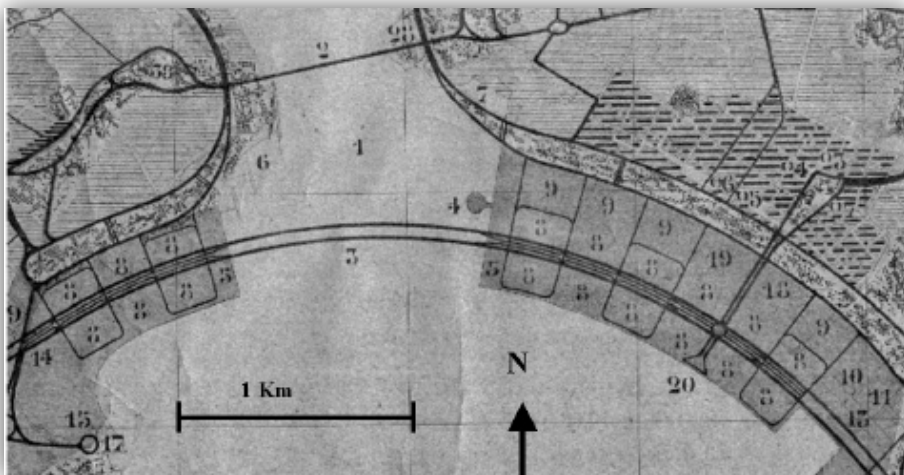
Figura 10: Croqui do diagnóstico do PDIAUF



Fonte: ESPLAN, 1971

Do detalhamento desta proposta surge a definição de um Centro Metropolitano, para o qual o ESPLAN define uma programação específica³⁷, conforme é possível verificar na figura 11:

Figura 11: Proposta de uso e ocupação do solo para o novo aterro proposto



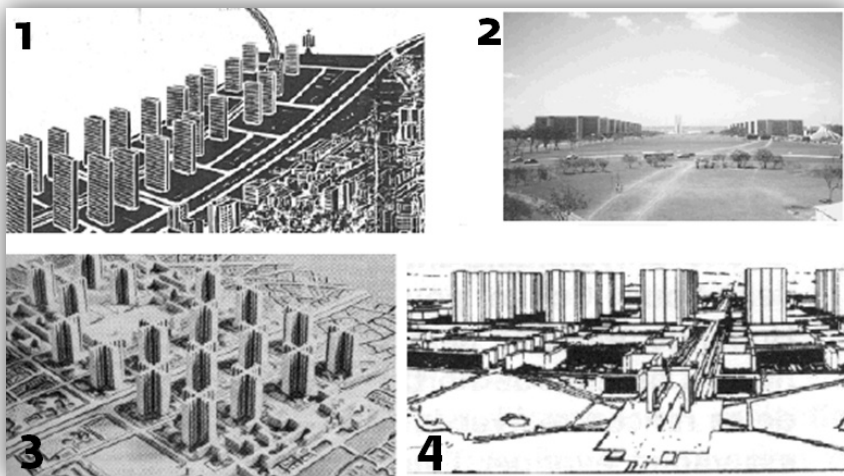
Fonte: ESPLAN, apud PEREIRA, 1999

O diagnóstico do PDIAUF apresentava ainda inúmeros outros problemas urbanos, dos quais podemos destacar: expansão urbana na direção dos morros; ocupação indisciplinada do solo, com concentração de equipamentos na área insular; distribuição “irracional” da população; sistema viário insuficiente em relação à circulação de carros na área urbana; aumento do tráfego sobre a ponte; áreas verdes e de lazer inexpressivas, distribuídas de forma irregular no espaço urbano.

³⁷ Podemos assim resumir a proposta deste Centro Metropolitano: 01: praça náutica; 2) velho porto; 3) nova ponte; 4) nova catedral; 5) Rodoviária; 6) Centro internacional de vela; 8) Setor comercial; 9) Setor institucional; 10) Palácio de Justiça; 11) Assembléia Legislativa; 12) Palácio do Governo; 13 e 14) Praças cívicas; 15) Prefeitura; 18) teatro do Estado; 19) Museu; 20) Miramar; e 21) Setor hoteleiro.

No projeto para o Centro Metropolitano aparecem mais claramente as referências ao urbanismo do alto modernismo que PEREIRA (1999) caracteriza como o “pedigree” do PDIAUF: o enfoque físico territorial; a separação de usos e o zoneamento funcionalista; a criação de eixos monumentais; a preponderância dos sistemas de circulação; a valorização de parâmetros estéticos e arquitetônicos; a desconsideração da cidade tradicional. Na figura 12 o autor apresenta esta leitura a partir da semelhança entre as soluções espaciais preconizadas para Florianópolis através do PDIAUF (1); para Brasília, por Lúcio Costa, em 1956 (2); para Paris, por Le Corbusier, 1926, através do Plan Voisin (3); ou do projeto experimental do mesmo Le Corbusier para uma cidade contemporânea de 3 milhões de habitantes, de 1922 (4).

Figura 12: Aproximação conceitual entre as propostas para Florianópolis, Brasília e as idéias de Le Corbusier



Fonte: PEREIRA, 1999

O PDIAUF era constituído por um extensivo diagnóstico, o que não evitou que suas propostas fossem pouco operacionais. Embora apresentasse um carácter físico-territorial marcante, o conteúdo geral do plano era impreciso, ao assumir diretrizes de intervenção tão amplas como contrastantes. O PDIAUF propunha ações que iam desde a reformulação da estrutura institucional da prefeitura – como a ideia de constituir estrutura técnico-administrativa metropolitana – passando por aspectos econômicos e sociais - como a criação de porto e base naval de alcance regional, a reformulação do sistema educacional e assistência à saúde da região metropolitana; culminando com propostas específicas como a constituição de um canal televisivo metropolitano.

Apenas algumas obras viárias estruturantes saíram do papel: a construção da nova ponte, de um túnel, do aterro e a via expressa sul. Seu conteúdo contrastava com a capacidade presente na esfera local, principalmente de recursos financeiros e humanos necessários para sua implantação. Os sete anos que separam o início do processo, em 1969, da promulgação do Plano Diretor, em 1976, fizeram com que o PDIAUF nascesse defasado. Já em meados da década de 1980 foram iniciadas as primeiras movimentações para elaboração de um novo plano diretor, que viria a ser efetivamente implantado somente em 1997.

A baixa operacionalização do PDIAUF não foi, a nosso ver, sua principal herança. O resultado mais importante deste processo foi a institucionalização de uma forma específica de planejamento urbano e de estruturação administrativa que vigorou hegemônica pelos anos seguintes: as ações do governo municipal implementadas com o apoio do SERFHAU representaram um esforço da prefeitura no sentido de capacitação interna, em geral no campo administrativo, privilegiando a criação de estruturas formais e processos internos de organização e métodos.

Não deixa de ser representativo o fato de Florianópolis aprovar um plano metropolitano e a tentativa de institucionalização baseada no planejamento compreensivo no momento mesmo de crise deste modelo. A década de 1980 inicia-se na capital, com a constatação de que as razões iniciais que justificaram a elaboração do PDIAUF e, conseqüentemente, a criação do IPUF, não estavam mais presentes. A estrutura se adapta, criando novas formas de atuação e modos de legitimidade. Passada a “febre” do planejamento integrado dos primeiros anos do IPUF, a estrutura municipal dá ênfase a projetos de infraestrutura específicos e à edição de normas de controle urbanístico, principalmente de zoneamento de uso do solo, nos moldes do racional-funcionalismo. É uma adaptação aos novos tempos de crise do planejamento urbano compreensivo.

4.2 Plano Diretor de 1973 em Joinville: um plano sem mapas

VILLAÇA (1999) classifica o período compreendido entre 1971 e o final da década de 1990 como a terceira fase do planejamento urbano no Brasil, caracterizado pela disseminação de uma prática simplificadora, bem diferente daquela descrita no tópico anterior, sobre o PDIAUF:

Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes (...) o novo tipo de plano apresenta ‘apenas objetivos, políticas e diretrizes’. Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensadas. (VILLAÇA, 1999, p. 221).

Embora esta caracterização não seja condizente com o planejamento urbano praticado em Florianópolis no período, ela é pertinente ao falarmos do

Plano Diretor aprovado em Joinville através da lei 1.262 de 27 de abril de 1973.

Julgamos que a principal herança do PBU/65 não tenha sido a sua aplicabilidade enquanto legislação urbanística, já que a maior parte dos técnicos entrevistados (entrevistados J02, J03, J05, J07 e J08) é unânime em afirmar que o PBU/65 teve pequena influência na condução do processo de uso e ocupação do solo de Joinville nos anos seguintes à sua aprovação. O PBU/65 era pouco operacional, oferecendo diretrizes gerais ligadas à hierarquização do sistema viário, de macrozonas e de espaços públicos de lazer. Seu conteúdo previa uma lei complementar de detalhamento. É neste espírito que surge o Plano Diretor de 1973.

As conseqüências mais perceptíveis fomentadas pelo PBU/65 foram as modificações na estrutura administrativa, ensejando o prelúdio da institucionalização do Planejamento Urbano na esfera municipal. Tais transformações estão inseridas em um processo mais amplo de reforma administrativa realizado pela gestão do prefeito Nilson Wilson Bender (ARENA, 1966-1970), que através da lei nº827/66 modifica a estrutura organizacional da prefeitura, extinguindo secretarias e cargos, criando novas instâncias e áreas de atuação. Entre elas está a criação da Assessoria de Planejamento Urbanístico, formada por jovens arquitetos, como Dagoberto Koehntopp, recém-formado pela Universidade Federal do Paraná, em 1965; e Rui Virgílio Borba, também recém-formado pela Universidade Federal da Bahia. Responsável por emitir pareceres sobre questões ligadas ao uso e ocupação do solo e gerenciar a aplicação do PBU/65, esta pequena estrutura foi a precursora nas primeiras ações de Planejamento Urbano, dentre as quais podemos destacar a encomenda do primeiro vôo aerofotogramétrico da área urbana de Joinville, realizado pela prefeitura, em 1966.

Ainda nesta gestão ocorre a criação, através da lei 1.068 de 18 de agosto de 1970, da Comissão Permanente de Revisão e Atualização do Plano Básico Urbanístico de Joinville. Formada por 10 membros, sua representatividade era restrita, ligada aos setores econômicos e profissionais locais.³⁸

Detalhe interessante a se observar na composição dessa comissão, que visivelmente ela privilegia, na questão da representatividade, a hegemonia das entidades corporativas, refletindo a prática usual da época de ausência quase que absoluta de membros da sociedade civil não vinculados ao patronato. (SOUZA, 2005, p.114)

Cabe ressaltar que um ano antes da aprovação do Plano Diretor de 1973, Joinville havia implantado o Plano Diretor do Sistema de Transportes Urbanos – PLADSTU/72, um trabalho realizado também pela SERETTE. Este plano propunha um sistema hierarquizado de vias integradas a propostas de indução da ocupação, de zonas de densificação, sobretudo no eixo norte-sul da cidade. Havia neste momento uma preocupação grande em relação ao impacto que a cidade vivenciava em termos de expansão demográfica resultante da industrialização. A partir do PBU/65 e do PLADSTU/72, a Comissão de Atualização do PBU iniciou os seus trabalhos em 1971 e, em 1972, entregou uma minuta de Anteprojeto de Lei para ser discutida pela Câmara de Vereadores. Nos primeiros meses de 1973 esta proposta é aprovada.

De estrutura simples, o Plano Diretor de 1973 continha apenas três capítulos: 1) o primeiro que tratava do sistema viário básico e que

³⁸ O art.2º da lei determina que a composição da comissão seja a seguinte: um representante da assessoria de Planejamento Urbanístico; três representantes da Associação Comercial e Industrial de Joinville; três representantes do Centro de Engenheiros de Joinville; um representante da Câmara Municipal; um representante do Sindicato da Construção Civil de Joinville; e um representante do Clube dos Lojistas.

consolidava, em termos de legislação, as propostas do PLADSTU/72; 2) o capítulo intitulado “Do Uso do Solo”, que aplicava o zoneamento funcional na cidade, dividindo parte do território municipal em 09 zonas diferentes; e 3) o capítulo que apresentava a normatização de loteamentos, parcelamentos, desmembramentos e arruamentos para a cidade. Demonstrando o seu pedigree, o artigo 01 do Plano Diretor de 1973 apresenta claramente os pressupostos que guiam seu conteúdo:

O Plano visa propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico do município bem como o bem estar da comunidade no exercício das funções de: habitar, trabalhar, repousar, circular, recrear e comunicar. (IPPUJ, 1973, p. 05)

Com apenas 37 páginas e 100 artigos, o plano diretor não continha diagnósticos e suas pretensões eram bastante restritas, limitadas a regulamentar o processo de uso e ocupação do solo, sem sugerir obras, investimentos ou ações de planejamento mais efetivas. A espacialização da regulamentação se dava pela existência de apenas duas plantas: 1) a hierarquização do sistema viário; e 2) o macrozonamento do perímetro urbano, na escala 1/20.000 (figura 13). O primeiro capítulo se restringe a apresentar uma hierarquia viária organizada em seis níveis³⁹. Já o segundo capítulo, sobre o uso do solo, dividia o território municipal em três categorias (art. 04): em área urbana, área de expansão urbana e área rural, se limitando a caracterizar apenas as duas primeiras.

³⁹ Os seis níveis eram assim definidos: 1) Eixos principais norte-sul, vias arteriais de cidade; 2) eixos principais de acesso, de apoio aos eixos norte-sul, com a finalidade de captar e distribuir o tráfego; 3) vias secundárias, com o objetivo de diminuir o carregamento dos eixos principais, estabelecendo ligação entre os bairros; 4) as vias de expansão, destinadas a dar continuidade ao crescimento urbano, sendo que elas não apareciam no mapeamento, pois seriam objeto de estudo específico do “órgão de planejamento da prefeitura”. As duas outras categorias de via: 5) avenidas lentas; e 6) ruas, praças e alamedas, eram apenas citadas, sem descrição específica.

Figura 13: Macrozoneamento do Plano Diretor de Joinville de 1973



Fonte: IPPUJ, 1973

A área urbana, por sua vez, era dividida em nove zonas⁴⁰ sobre as quais incidiria parâmetros urbanísticos e edifícios específicos. Para cada uma destas zonas o Plano Diretor determinava dois tipos de regulamentações: 1) em relação aos usos, diferenciando para cada zona quais atividades são permitidas, não permitidas e permitidas de acordo com análise específica; e 2) os parâmetros urbanísticos para as edificações (área mínima do lote, testada mínima do lote, recuo do alinhamento frontal, recuo dos alinhamentos laterais, taxa de ocupação e altura máxima, ou número de pavimentos).

O controle sobre os usos e os índices urbanísticos foi dado por quadros anexos à lei: 1) quadro de características das zonas de uso; 2) quadro das características das vias principais e secundárias; e 3) quadro das seções transversais das vias principais e secundárias.

Embora os parâmetros que estabeleçam o significado de termos como baixa, média ou alta densidade não estejam muito claros no plano, pois não havia estimativa demográfica para cada área⁴¹ é possível perceber que o Plano de 1973 contém um modelo de ocupação que previa o uso intensivo no interior do perímetro urbano, diferentemente do que ocorria na realidade: a

⁴⁰ Conforme podemos verificar na planta de zoneamento, a área urbana de Joinville foi dividida em nove zonas: 1) Z1 – de uso estritamente residencial, de baixa densidade demográfica; 2) Z2 – de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média; 3) Z3 – de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica alta; 4) Z4 - uso misto, de densidade demográfica média-alta; 5) Z5 – uso misto de densidade demográfica alta, tradicionalmente comercial; 6) Z6 – uso misto de densidade demográfica alta, com tendência comercial; 7) Z7, de uso predominantemente industrial; 8) Z8 – de usos especiais; e 9) Z9 – áreas de preservação permanente.

⁴¹ No Plano Diretor de 1973 a densidade era conformada pelo cruzamento de índices urbanísticos como índice de aproveitamento, taxa de ocupação e tamanho mínimo de lote. Não haviam estimativas demográficas que subsidiassem estas propostas, ou pelo menos elas não foram apresentadas no texto da lei 1.262/1973.

urbanização em Joinville, neste período era caracterizada por uma forte expansão urbana periférica, horizontal e de baixa densidade.

O Plano estabelecia ainda instrumentos de proteção às áreas de preservação permanente, como o artigo 41, que proibia o parcelamento do solo em terrenos alagadiços, sujeitos a inundações e/ou onde não há escoamento das águas. O plano previa também a proibição do parcelamento de terrenos em áreas com declividade igual ou superior a 30%.

Esperava-se assim que a definição de coeficientes e índices urbanísticos fosse capaz de orientar adequadamente o crescimento demográfico e econômico da cidade. Uma dinâmica que criava novas paisagens urbanas, seja transformando os espaços tradicionais, seja produzindo novas áreas de expansão.

No Plano Diretor de 1973 o zoneamento funcional é o elemento central da ação planejadora sobre o espaço urbano, uma medida legal que possibilitaria à estrutura administrativa uma forma específica de intervir no processo de desenvolvimento da cidade através do controle e da regulamentação das ações individuais. Não existia mais a pretensão de “desenhar” um todo coerente ou proposta de conjunto.

Segundo SOUZA (2004) o plano vigorou, sem muitas alterações, por 23 anos, até 1996 quando houve uma revisão geral, sobretudo no conteúdo do seu zoneamento. Embora mais pragmático, o Plano de 1973 permaneceu tendo pouca efetividade sobre a dinâmica de uso e ocupação do solo, à imagem do que ocorrera com o PBU/65:

Muito pouco deste plano foi implantado, talvez nem 10%. Ele serviu para regular alguns aspectos do crescimento da cidade, mas teve pouca efetividade em direcionar e organizar o espaço urbano. Mesmo com a realização deste plano, com força de lei que ele representava, importantes medidas não foram

concretizadas, principalmente aquelas que se preocupavam em conter a expansão urbana em áreas impróprias para ocupação. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

É no decorrer da vigência do Plano de 1973 que o IPPUJ é criado. Neste intervalo de tempo, entre 1986 e 1987 é elaborado também o Plano de Estruturação Urbana – PEU. O PEU/87 é visto pela maior parte dos técnicos mais antigos do IPPUJ como uma resposta crítica ao Plano de 1973 e seu caráter restrito de intervenção nas dinâmicas de urbanização de Joinville. Faremos uma análise mais detalhada do PEU/87 no capítulo 5.

4.3 *A Tecnocracia e o discurso competente sobre a cidade*

As práticas do planejamento urbano institucionalizado em Joinville e em Florianópolis estiveram ligadas, até este momento, a questões de modernização das respectivas cidades. Neste percurso, foram os técnicos que representaram a essência do planejamento urbano institucionalizado em ambos os municípios.

Para compreender melhor a repercussão que o conhecimento técnico galgou no decorrer da história recente do planejamento urbano e de como o discurso tecnocrático se consolidou neste período é preciso aproximar-se do conceito de ideologia - a ideologia tecnocrática - operada no planejamento urbano, com mais intensidade, até fins da década de 1980.

Uma das pistas desta aproximação é dada por ROLNIK (1997) ao analisar o papel desempenhado pelos planos diretores na estrutura institucional do planejamento urbano no Brasil. A autora questiona a manutenção deste instrumento como o elemento básico da política urbana brasileira, mesmo tendo demonstrado sua incapacidade de modificar as formas desiguais de estruturação das cidades no decorrer das décadas anteriores. Para a autora, a análise crítica desta situação leva a considerar que mais do que direcionar o

desenvolvimento da cidade, o planejamento urbano como técnica administrativa tem servido como instrumento de manipulação, onde “*a ineficácia em regular a produção da cidade é a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural*” (ROLNIK, 1997, p.13).

Aproximamo-nos, portanto, do conceito de ideologia trazido por ABBAGNANO (2007), para quem a ideologia apresenta-se como crença usada para o controle dos comportamentos da sociedade, entendendo-se o termo crença, em seu significado mais amplo, como “*noção de compromisso da conduta, que pode ter ou não validade objetiva*” (p.532). Neste sentido, o conceito de ideologia é formal, uma vez que pode ser visto como ideologia tanto uma crença fundada em elementos objetivos, quanto totalmente infundada, tanto uma crença realizável, quanto irrealizável. O que transforma uma crença em ideologia não é sua validade ou falta de validade, mas sua capacidade de controlar os comportamentos em determinada situação. (ABBAGNANO, 2007, p.533)

No campo do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville nas décadas de 1950, 60 e 70, a ideologia funcionou, como instrumento de supressão de conflitos. As legislações urbanísticas, edículas e, principalmente, os planos urbanísticos, foram sendo revestidos de representações sociais diversas com o intuito de transformar-lhes em ferramentas universalmente aceitas, removendo-lhes o conflito, a ambigüidade, a subjetividade que está na base do modo coletivo de produzir o espaço urbano.

A divisão da cidade em zoneamentos excludentes, a criação de circuitos privilegiados de investimentos públicos, a implantação de equipamentos coletivos ou de infraestrutura urbana, passaram a ser identificados como portadores do interesse geral (REZENDE, 1982, p.28). Assim o “*conhecimento competente*”, mesmo que de forma não intencional ou

consciente, tem servido para escamotear o conflito, na tentativa de tornar neutro, racionais e universais os conceitos implícitos nas suas decisões.

Para CHAUI (1995), a ideologia é construída a partir do momento em que as diferenças sociais são tornadas elementos naturais, normais e corretos e não distorções historicamente construídas pela própria sociedade. A ideologia atua, portanto, ao construir lógicas socialmente aceitas a partir de representações de determinados grupos hegemônicos, criando idéias-imagens que manifestam os interesses desta classe dominante, transformando-as em interesses de todas as classes sociais.

Mas a partir de qual base se consolida a ideologia tecnocrática no planejamento urbano? A análise do discurso dos diversos atores, entre classe política, técnicos e sociedade civil ao longo da pesquisa empreendida em Florianópolis e Joinville conduz à compreensão de que o fundamento desta ideologia repousa sobre cinco elementos principais:

1. A retórica da cientificidade: para ABBAGNANO (2007, p.855) retórica é a arte de persuadir, utilizando-se de instrumentos lingüísticos que são independentes da disponibilidade de provas ou de argumentos que produzam conhecimento real ou convicção racional. Se analisarmos a base do ideário do alto modernismo, que dá substância às formas assumidas pelo planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e em Joinville, veremos que um dos elementos mais presentes é a utilização da pretensa cientificidade do planejamento urbano como retórica.

Não é, portanto, impressionante que estes textos miméticos não contenham nenhuma autocrítica, nem façam o objeto de algum questionamento epistemológico. Le Corbusier dominava exemplarmente este terrorismo verbal: “Uma doutrina arquitetural se desenha já, internacional, fundada sob a ciência e a técnica. (...) as provas de laboratório existem. Nenhuma teoria de urbanismo

escapa deste “escorregamento” que, em favor das analogias médicas, e por anexação de valores duais de normal e de patológico, de saúde e de doença, articula um discurso de intenção científica, e as vezes de verdadeiros enunciados científicos, com traços utópicos. (CHOAY, 1980, p.18)

Tendo o urbanismo como ciência e os profissionais como cientistas, vimos serem transplantados para o plano urbano os valores da ciência clássica e seus três pilares fundamentais (ordem, separabilidade e lógica). Sob esse princípio prevaleceram as idéias de regularidade, previsão, controle, otimização, tendendo a uma visão reducionista e mecanicista do fenômeno urbano. Vimos também as cidades serem tratadas como “organismos doentes”, onde o diagnóstico adequado e, conseqüentemente, o remédio mais eficaz, seria oferecido pelos “profissionais do urbano”, iluminados por um saber racional e pela aplicação de instrumentos científicos. Por mais que o fenômeno urbano se mostrasse estranho a maior parte destes instrumentos, a retórica da cientificidade se ocupou de convencer os diversos atores de que o futuro das cidades estava em boas mãos. Como poderia o paciente dizer ao médico, afinal, qual remédio tomar?

2. A retórica da objetividade: a ciência positivista nos diz que objetividade é uma das características fundamentais de qualquer teoria que se pretende científica, pois assim ela é capaz de oferecer afirmações inequívocas, universalmente aceitas, independentemente da religião, da cultura, época ou lugar. Remete-nos, portanto, a ideia de justiça, autenticidade e evidência. No planejamento urbano a retórica da objetividade significou a afirmação da noção de que o conhecimento técnico seria capaz de fornecer respostas simples para problemas complexos, proporcionando soluções práticas e precisas.

Com conseqüências nas mais diversas áreas do conhecimento, esta retórica ganhou grande projeção no domínio do planejamento urbano. Muitos dos

profissionais do urbano apresentavam – e continuam a apresentar – um discurso baseado em uma visão totalizante de cidade para qual se concebe um projeto único e global, de processos e formas fechadas, baseados em uma pretensa objetividade.

As decisões políticas não são variantes de um exercício matemático onde existe apenas uma boa solução. A ação política repousa, antes de tudo, sobre iniciativas inovadoras e corajosas objetivando conduzir a sociedade na direção dos horizontes que ela cria para si mesma. Em toda escolha política, existe uma incerteza associada, cada resposta provoca, antes de tudo, uma questão. Mas em uma sociedade que deseja o risco zero, a dúvida de si é percebida como uma fraqueza e certa incompetência. A dúvida é sinônima de medo e o medo é percebido como irracional. (PANASSIER, 2007, p. 07)

A análise dos produtos do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville nestas primeiras décadas nos faz questionar a facilidade e segurança com que muitos técnicos chegavam a soluções preconizadas: parecia ser um porto seguro para o conjunto social, frente ao aparente caos da realidade concreta e às visões contrastantes em relação às formas de solucionar as “disfunções” da cidade.

3. A retórica da competência. Assim como os demais conceitos, a competência não possui uma compreensão inequívoca, envolvendo uma pluralidade de sentidos. No campo do planejamento urbano ela se manifesta, principalmente, através de um discurso que oferece aos profissionais a exclusividade de atuação na gestão e planejamento da cidade. Este monopólio de intervenção passa necessariamente pela dimensão da “capacidade de ação” e por uma autoridade fundada em um suposto conhecimento aprofundado do tema: o profissionalismo, já abordado no segundo capítulo. Seriam os técnicos os únicos atores sociais

que apresentam habilidades e qualidades específicas para tratar as disfunções da cidade.

A retórica da competência tem por base, portanto, a divisão entre competentes e incompetentes, o que configuraria uma relação de poder e dominação, onde os que não compartilham deste “conhecimento” são reduzidos à condição de objetos sociais, conforme o que coloca CHAÚÍ (1997):

Promotores de conhecimento constroem cada um e todos a se submeterem à linguagem do especialista que detém os segredos da realidade vivida e que, indulgentemente, permite ao não-especialista a ilusão de participar do saber. Esse discurso competente não exige uma submissão qualquer, mas algo profundo e sinistro: exige a interiorização de suas regras, pois aquele que não as interiorizar corre o risco de ver-se a si mesmo como incompetente, anormal, a - social, como detrito e lixo. (CHAÚÍ, 1997, p.12)

A condição de exclusão e inclusão é reforçada ainda por uma “opacidade” criada pela linguagem técnica: um universo paralelo de conceitos, termos e definições que tornam o planejamento urbano institucionalizado um domínio hermético, um código inacessível a grande parcela da população. A diversidade de termos e de jargões de especialistas funciona antes como uma barreira idiomática, um obstáculo à comunicação ou “*uma complexificação da superfície para esconder a pobreza e a simplicidade das questões de fundo*” (REVEAU, s.d. apud PANASSIER, 2007, p.05).

Entramos aqui em outro elemento importante trazido por CHAÚÍ (1997), que define o discurso competente como sendo aquele que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro segundo uma linguagem institucionalmente autorizada:

Um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de

falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência (...) sabemos também que é um discurso que não se inspira em idéias e valores, mas na suposta realidade dos fatos e na suposta eficácia dos meios de ação. (CHAUI, 1997, p. 07)

Assim o discurso competente encontrou no planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville um campo fértil para o seu desenvolvimento.

4. A retórica da neutralidade: articulada as demais retóricas, a neutralidade é um dos pilares centrais da ideologia tecnocrática no campo do planejamento urbano. Faz menção a valores como imparcialidade, igualdade, integridade, probidade e justiça. É a compreensão de que a atuação dos profissionais do planejamento urbano está situada fora da esfera política, pois não envolveria juízos de valor: procede segundo um método científico, segundo o qual a análise racional não envolveria valores sociais. A ação dos profissionais é de analisar a realidade tal qual ela é, oferecendo prescrições e proposições baseadas em elementos puramente factuais. Esta retórica se reproduzirá ao longo do tempo, tanto em Florianópolis quanto em Joinville. Ela se manifesta principalmente na figura do urbanista “guardião” da cidade e do bem comum.

A discussão apresentada anteriormente, baseada nas obras de REZENDE (1982), ROLNIK (1997a) e VILLAÇA (2005) nos dão conta da distância entre a pretensa neutralidade e as formas concretas de estruturação, por exemplo, das cidades brasileiras que o planejamento urbano institucionalizado ajudou a edificar. Qualificar as ações dos profissionais do planejamento urbano como neutras significou colocá-las como um domínio fora do alcance de questionamentos em termos de valores sociais e

políticos, atribuindo-lhe um valor virtuoso intrínseco e removendo os conflitos, as ambigüidades e a subjetividade inerentes ao processo de produção da cidade.

Acreditamos assim que a tecnocracia⁴², no campo do planejamento urbano institucionalizado, tem funcionado em duas frentes, aproximando-se as idéias trazidas por ALTHUSSER (1985): como instrumentos repressivos e como instrumentos ideológicos, pois, de um lado, utiliza-se de ferramentas repressivas para regular as formas de apropriação do espaço urbano e, por outro, revestem-se de ideologia, para escamotear a existência de conflitos e diferenciações sociais no interior da cidade e do aparelho de estado.

Se buscarmos cruzar a existência desta ideologia tecnocrática no planejamento urbano e as formas pelas quais a cidade tem se estruturado, perceberemos que antes de proporcionar soluções para as “disfunções da cidade”, as ações dos profissionais e técnicos do planejamento urbano têm muitas vezes servido, mesmo que sem intenção explícita, a determinadas funções, quais sejam:

- Função ideológica: a partir das quatro retóricas apresentadas, a tecnocracia preenche uma função ideológica de legitimação de poder. Esta ideologia se apóia sobre um caráter presumidamente exógeno da técnica, do conhecimento competente e da ciência;

⁴² Segundo SOUZA (1979), gestão democrática pode ser compreendida como aquela em que "os próprios tecnólogos assumem o comando hegemônico dos aspectos-chave do processo decisório (...) a tecnocracia ocorreria quando a tecnologia, alicerçada na autoridade da ciência, faculta a tomada de decisão acima da sociedade política, tornando-se um privilégio daqueles que detêm o saber. Desta forma, confundir-se-ia saber com poder, passando as decisões técnicas a serem vistas como inquestionáveis e mistificadas pelo anteparo da ciência". (SOUZA, 1979, p.41).

- *Função política:* a tecnocracia no campo do planejamento urbano tem contribuído para reproduzir ou modificar – de acordo com determinados interesses - as relações de poder entre os diversos atores, grupos sociais e classes sociais na produção do espaço urbano. HABERMAS (2006) nos diz que a técnica é, antes de tudo, uma ferramenta de ação do aparelho de estado.
- *Função econômica:* a implantação de infraestruturas viárias, de comunicação, os equipamentos coletivos e serviços públicos parecem muitas vezes seguir uma lógica de mercado e de valorização de eixos específicos da cidade. As formas de controle e regulação em prática, criam, portanto, condições que dinamizam a lógica seletiva e desigual do mercado.

Para o conjunto da sociedade, a tecnocracia representa a generalização de um tipo de racionalidade instrumental “neutra”, que caracteriza a esfera técnica. Ela supõe a existência de imperativos técnicos que se bastam para dirigir a sociedade como um sistema. Qualquer que seja o julgamento que tenhamos sobre a tecnocracia, estas premissas deterministas parecem proporcionar pouco espaço à democracia.

4.4 A aplicação do racionalismo formal nas experiências

Faremos agora um esforço de síntese, procurando refletir sobre o conteúdo das ações empreendidas pelo planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville até o final da década de 1970. Apresentaremos, em formato de tópicos, aqueles elementos que se apresentaram de forma mais contundente. Cabe ressaltar, no entanto, que o conteúdo e intensidade de cada um destes aspectos não emergem de modo homogêneo. Para cada realidade, formas de manifestação diferenciadas.

4.4.1 – A importação de modelos

Poderíamos afirmar que a essência da ação técnica contida nos planos diretores analisados está na importação de modelos urbanísticos gestados em outras realidades que não a de Florianópolis e Joinville.

Na análise do Plano Diretor de 1954 e de 1976, em Florianópolis, ficou evidente o liame a modelos exógenos: no primeiro a filiação aos preceitos do urbanismo do alto modernismo representado pela Carta de Atenas; o segundo apresentando-se como uma mescla entre o ideário do planejamento integrado de influência notadamente norte-americana - institucionalizado no Brasil através do SERFHAU - e uma continuidade de muitos dos valores e diretrizes presentes na Carta de Atenas.

Em relação à Joinville, a primeira experiência de plano urbanístico, o PBU/65, surge já como uma crítica ao urbanismo funcionalista, absorvendo alguns conceitos da tradição da sociologia urbana norte-americana da Escola de Chicago, mantendo um viés espacialista, no qual a produção de formas espaciais mantém-se como determinante dos processos sociais. Já o Plano Diretor de 1973, aparece como um retrocesso, absorvendo o rígido zoneamento proposto pela Carta de Atenas e da tentativa de impor uma ordem disciplinadora à dinâmica de produção do espaço urbano. Diferentemente do PEU/65, o Plano Diretor de 1973 pode ser compreendido como uma ampliação do viés racionalista sobre o planejamento urbano, buscando impor ao espaço urbano uma hierarquia, lógica e rigidez semelhante àquela presente na divisão do trabalho nas plantas industriais.

Cada plano apresenta suas influências e cada qual é o reflexo mais ou menos acabado de modelos exógenos. Embora as leituras gerais permitam uma aproximação entre a prática local e as referências internacionais, é importante clarificar que tanto em Florianópolis quanto em Joinville, a

prática dos planos urbanísticos não é monolítica: não se trata de uma simples transferência de modelos ou de cópias, mas sobretudo de adaptações, onde é possível detectar continuidades, rupturas e modificações entre diferentes influências.

Cada elemento emprestado foi inicialmente mobilizado dentro da lógica dos atores singulares de cada país. Não se tratou, portanto, de se trabalhar em termos de “influências, cópias ou imposições dos reformadores franceses sobre seus homólogos brasileiros”. Cada elemento emprestado muda de sentido quando atravessa o Atlântico, uma vez que entra como argumento e torna-se instrumento no debate nacional. (RIBEIRO,1996, p. 18).

É o período das metanarrativas, conforme conteúdo já discutido no capítulo 03. A prática urbanística deste momento se insere em um quadro de contínua circulação e homogeneidade de idéias, tanto no meio acadêmico, como profissional: livros, seminários, congressos, entre outros, serviam para repercutir e vulgarizar o ideário modernista. Embora houvesse certa uniformidade no plano conceitual e teórico, a prática do planejamento urbano institucionalizado pode ser caracterizada como o resultado de adaptações, provocadas por motivos diversos: a demora na aplicação dos planos; as controvérsias de poder e de interesses econômicos; as necessárias modificações decorrentes de condições físicas, culturais, políticas e econômicas locais. Estas adaptações eram, no entanto, contingentes.

4.4.2 – A visão teleológica da história

Outra característica comum aos planos apresentados diz respeito à compreensão teleológica da história que eles carregam. Fortemente presente, sobretudo nos planos de 1954 e 1976 de Florianópolis e no PBU/65 de Joinville a teleologia pode ser compreendida como a crença de

que determinados processos são deliberadamente dirigidos por algum objetivo ou fim último.

As origens da teleologia remontam a Aristóteles e sua aplicação foi múltipla ao longo da história, servindo de base para teorias e conceitos em diversos campos do conhecimento. Para o urbanismo modernista, o cenário futuro da cidade era composto por relações cartesianas, formas fechadas e hierarquizadas, demarcada por índices e coeficientes, conformando um conjunto controlado, lógico e coerente. A redenção da cidade e da sociedade se daria ao alcançar tais parâmetros. A crítica ao passado e ao presente se dava não a partir da história e da análise das relações socioespaciais vigentes, mas a partir desta imagem idealizada de cidade.

Trabalhando de forma retroativa, que dizer, do fim imaginado em direção às condições existentes, os modernistas possuem uma visão de história chamada de visão teleológica. A descontextualização total, pois ele toma um futuro imaginado como base crítica para avaliar o presente. Assim, a visão modernista de história, paradoxalmente, nega a própria história pois falta a noção de contexto histórico. (PEREIRA, 1999, p.86)

MAYR (2005), através de uma análise das ciências biológicas, faz uma categorização de cinco formas diferentes de manifestação da teleologia. Destas cinco formas, aquela que nos parece mais pertinente para caracterizar a prática urbanística em Florianópolis e Joinville neste período, é denominada pelo autor como teleonomia. A teleonomia ocorre no momento em que um objeto ou sistema se orienta em direção a metas que devem ser alcançadas. Para que estas metas sejam alcançadas, os demais processos devem se adaptar às características e restrições do meio onde está, calculando a melhor maneira de atingir o seu objetivo.

O pensamento teleológico contido nestes planos nega o passado em função da construção de um presente basicamente doutrinário. Tanto o passado como o presente são descolados de suas instâncias objetivas específicas, de suas situações históricas concretas e passam a recompor uma nova ordem ideológica e moral.

A visão teleológica da história dispensa uma consideração dos agentes e de suas intenções, de suas origens e de seus conflitos. O único tipo de ação que o modernismo admite é a intervenção do príncipe (o dirigente político) e do gênio (o arquiteto/urbanista). (PEREIRA, 1999, p.88)

No caso de Florianópolis, os planos diretores de 1954 e 1976, por exemplo, deixam claro que esta nova ordem projetada passa necessariamente pelo paradigma do progresso, da felicidade, da harmonia, da solidariedade orgânica, da integração cívica e institucional. De alguma forma estas relações estão presentes no PEU/65 de Joinville. Já o Plano Diretor de 1973 esta visão teleológica não é assumida no plano do discurso, mas é praticada no nível das espacialidades propostas pelos índices urbanísticos: a projeção de um cenário futuro de organização, onde os processos e dinâmicas espaciais não são apenas percebidos, mas previstos e controlados.

4.4.3 - Abordagem através dos planos

É igualmente marcante que no período analisado, tanto Florianópolis quanto Joinville, tenham canalizado esforços políticos, financeiros e institucionais com vistas a elaboração de planos urbanísticos. Em ambos os municípios, a primeira ação mais estruturada de planejamento urbano foi a contratação de consultorias externas para a elaboração de planos diretores.

A valorização do plano diretor como essência do planejamento urbano é uma característica forte deste período e reproduz uma lógica encontrada, de

forma indiscriminada, na maior parte dos médios e grandes municípios brasileiros. A prática do planejamento urbano institucionalizado limita-se em muitos casos à elaboração de um produto - um documento - que represente a síntese de uma racionalidade organizadora do espaço. Um plano que defina uma relação linear entre as diferentes fases do planejamento, desde a definição dos objetivos, passando pela adoção dos instrumentos institucionais e operacionais apropriados.

Parte deste fenômeno pode ser explicado pela imposição de modelos a partir da esfera federal. O período compreendido entre o Estado Novo e a ditadura militar é marcado pela hegemonia de discursos modernizadores em relação à estrutura administrativa pública. O Estado passou a ser compreendido como fomentador do desenvolvimento nacional, desempenhando funções cada vez mais complexas, dentre as quais as políticas urbanas. Neste novo cenário o planejamento e a elaboração de planos - assumem centralidade na agenda pública.

VILLAÇA (2005) apresenta esta compreensão a partir de uma análise crítica, colocando a existência e a sobrevalorização do plano diretor enquanto instrumento básico do planejamento urbano não por sua efetividade, objetividade ou coerência em relação ao conteúdo proposto, mas como manifestação do uso ideológico dos planos urbanísticos.

Desde então a ideia de Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade e rapidez passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, especialmente por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa. Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é

porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse maravilhoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país. (VILLAÇA, 2005, p. 17)

O Estado assume sua função ativa no processo, representando o bem comum que, em suma, seria o resultado da aplicação da racionalidade científica, neutra e objetiva dos técnicos. Eram estes profissionais os responsáveis por conduzir as ações e a dinâmica urbana no rumo de um cenário definido *a priori*. O plano diretor se constituía em um guia, um registro escrito apresentado sob a forma de um documento e mapas, repleto de determinações e certezas: um organizador da ação.

Citamos duas características marcantes destes planos diretores: 1) o fato de serem orientados para o futuro a partir de cenários, seguindo a lógica da visão teleológica da história, já abordada anteriormente; e 2) o fato de serem orientados para a solução de problemas. Os problemas eram definidos segundo a visão técnicos. Significavam a valorização dos produtos a partir de lógicas dualistas, como: pergunta - resposta; problema - solução; e oferta - demanda.

4.4.4 – O método diagnóstico-proposição-ação

Por trás de cada plano urbanístico há uma concepção específica de urbanismo e planejamento urbano e, para cada concepção, uma forma de operacionalizar, que poderíamos caracterizar como método. Os dois planos diretores analisados em Florianópolis e o PEU/65 em Joinville, foram orientados por um método que poderíamos caracterizar, em suas linhas gerais, como *diagnóstico- proposição-ação*.

O método é compreendido como uma seqüência de procedimentos que conduzem ao produto final, geralmente segundo uma lógica linear-cartesiana. Embora em cada plano o conteúdo e as formas assumidas por estas etapas não sejam semelhantes, é possível verificar a existência desta estrutura geral. Sustenta-se em uma compreensão binária de pensamento que identifica, na realidade concreta, elementos e dinâmicas consideradas boas ou ruins: para as primeiras são oferecidas medidas para manutenção e/ou valorização, para as segundas, procedimentos para a correção e/ou solução definitiva.

Cabe ressaltar que o Plano Diretor de 1973 em Joinville não possui o mesmo pedigree. Considerado como uma mera regulamentação do Plano PBU/65, este instrumento foi elaborado no interior de uma esfera técnica representada pela Comissão Permanente de Revisão e Atualização do PBU/65. Não tinha a pretensão de realizar uma leitura do território, de conformar um diagnóstico da realidade urbana, tampouco de propor diretrizes de ação. Indicava, pois, uma forma de atuação mais pragmática fundada na necessidade de operacionalizar um instrumento normativo de controle urbanístico e edílico.

O método *diagnóstico-proposição-ação* implantado nos demais planos é, em grande medida unidirecional. Como vimos anteriormente, a base deste paradigma é a visão teleológica da história e a crença na existência de soluções universais para as situações vivenciadas pela experiência. Para CHALAS (2001), no campo do Urbanismo, este método significa a aplicação de um pensamento forte, repleto de certezas e orientado para um futuro claramente presumível.

O urbanismo teorizado repousa sobre uma racionalidade edificadora e organizadora do espaço, onde as diferentes fases, desde a definição dos objetivos até a entrega do projeto realizado, passando

pela adoção dos instrumentos institucionais e operacionais apropriados, se sucedem segundo um determinismo em cascata, sem retorno possível, sem retroação decisiva, por exemplo, sobre os objetivos ou os programas iniciais com vistas à sua redefinição, tendo em vista os primeiros resultados concretos obtidos. (CHALAS, 2001, p.35)

Para o autor, esta forma de pensamento contém as seguintes características:

- Um comportamento previsível. Em uma visão linear e dentro de um sistema simples, os comportamentos são fáceis de serem previstos.
- Uma decomposição possível. As interações entre componentes do sistema são fracas. Os sistemas podem assim serem decompostos.
- Um número limitado de interações e de componentes.
- Uma tomada de decisão centralizada. Nos sistemas simples, o poder é geralmente concentrado nas mãos de poucos.

A ação de decompor a realidade em fragmentos legíveis é uma das estratégias presente nos planos analisados e, também, na prática implantada não só pelo urbanismo e planejamento urbano, mas também em outros campos do conhecimento, à longa data.

O raciocínio linear-causal e o método *diagnóstico-proposição-ação* são também largamente aplicados no campo da medicina, por exemplo. Talvez por este motivo exista, no discurso de alguns autores fundadores do urbanismo progressista e de diversos profissionais ligados ao planejamento urbano institucionalizado, uma analogia entre a dinâmica das cidades e o corpo humano. A medicina tradicional, ao tratar do corpo humano, optou por dissecá-lo em sistemas, órgãos, células, etc., criando um campo do conhecimento classificatório. Assim como o corpo humano, a cidade

deveria ser também funcionalmente perfeita. Qualquer dinâmica situada fora do modelo era considerada doença. Assim como o médico, os urbanistas tradicionais realizam o diagnóstico da cidade e de suas “doenças”. A receita do tratamento é elaborada a partir da relação com um corpo teórico conceitual capaz de prover soluções consideradas infalíveis. Reduz assim a cidade a seus problemas e o tratamento às partes consideradas prejudicadas.

A característica mais marcante do método *diagnóstico-síntese-proposição-ação* talvez seja a de compreender que a prática urbanística ocorra segundo um sistema fechado. O exercício da razão instrumental e a prática do pensamento cartesiano nos planos urbanísticos fundamentam-se na procura de um método único a ser seguido, um modo seguro de aplicar a razão à experiência e de submeter o conhecimento sensível ao pensamento lógico.

4.4.5 – *A modelização do espaço e da sociedade: o determinismo espacial*

Destacamos também o fato de que a prática do planejamento institucionalizado até este momento, tanto em Florianópolis como em Joinville, representava a supremacia do espaço construído sobre as demais condicionantes: políticas, culturais e econômicas. Para CHALAS (2001) este tipo de urbanismo é a representação de uma prática espacialista:

O espacialismo é assim ideologia do espaço que contém o espaço indutor, isto é, espaço construído que implica ou desenvolve certas práticas de morar e censura outras. Para o urbanismo espacialista o espaço construído transcende à vida social para o melhor e para o pior. Desde então o urbanismo espacialista é logicamente levado a considerar que ele é e só ele pode ser o instrumento principal não apenas do bem morar ou do mal morar, mas igualmente do bem viver ou do mal viver e nada mais. É inútil voltar à célebre forma: “o urbanismo é a chave da felicidade do homem”. Mudar a cidade

para torná-la melhor, para salvá-la dela mesma, para regenerá-la, é, na ótica do urbanismo teorizado, mudar o espaço construído de maneira radical, isto é, mudar inteiramente a cidade, fazê-la e refazê-la como se fosse uma tabula rasa, de grandes gestos de arquitetura urbana sobre vastas porções de território e de utopias ou de cidades ideais imaginadas. (CHALAS, 2001, p.35)

Assim as representações urbanísticas contidas nos quatro planos analisados consideravam as relações espaciais conformadas pelos objetos concretos (edificações, quadras, sistema viário, espaços públicos, etc.) como instrumentos – ou meios – para a mudança social. Através da visão teleológica que compreendia o urbanismo e o planejamento urbano como portadores de uma finalidade redentora, via-se transplantado para a cidade um raciocínio que realizava a “fetichização do espaço”⁴³.

(...) Eis o equívoco das propostas racionalistas analíticas: elas falharam ao passar para o espaço real a importância que lhe atribuíam a nível de projeto. A clareza, a ordem, a lógica, a liberdade, só existiam nas intenções que, com toda prepotência, negavam as sínteses urbanas preexistentes e pretendiam substituí-las por ordens perfeitas. Como tais ordens careciam de complexidade, nelas não cabia a vida de verdade. (SANTOS, 1988, p.25)

Os responsáveis por este espacialismo, segundo a visão do próprio urbanismo modernista, seriam os arquitetos e urbanistas.

O urbanista nada mais é que o arquiteto. O primeiro organiza os espaços arquiteturais, fixa o lugar e a destinação dos continentes construídos, liga todas as coisas no tempo e no espaço por meio de uma rede

⁴³ Fazemos menção a este conceito a partir da obra de SOJA (1993). Nesta obra o autor apresenta uma crítica às muitas das teorias espaciais urbanas convencionais que representariam este fetichismo do espaço. Propõem como alternativa uma análise dialética entre organização social e espaço: “*preciso reconhecer que as articulações entre a organização social e o espaço devem ser buscadas em níveis diferentes, conforme se trate do espaço regional ou do intra-urbano*” (p.265)

de circulações. E o outro, o arquiteto, ainda que interessado numa simples habitação e, nesta habitação, numa mera cozinha, também constrói continentes, cria espaços, decide sobre circulações. No plano do ato criativo, são um só o arquiteto e o urbanista. (CORBUSIER, Le, 1971, p.14)

Os planos diretores de 1954 e 1976 de Florianópolis, o PBU/65 e o plano diretor de Joinville de 1973 foram, fundamentalmente, produzidos por arquitetos-urbanistas e engenheiros. Estes profissionais compartilhavam uma visão de cidade como o resultado da articulação entre edificações e formas de uso do solo, que poderiam ser livremente rearranjados levando-se muito pouco em conta as determinações sociais, econômicas e políticas. Conforme nos diz REZENDE (1982, p.31), esta prática continha: *“uma utopia evidenciada na proposta de desenho físico como capaz de ordenar padrões de relações sociais e até de subverter a estrutura de classes ou, ainda, como modelo de sociedades sem classes”*. Este urbanismo dos homens de boa vontade – conforme a classificação de LEFEBVRE (1991)⁴⁴ diferenciava-se, no entanto, do uso político realizado pelos administradores ligados ao setor público. Discorrendo mais acerca do determinismo e suas influências no contexto brasileiro, HORTA (1994) acrescenta que:

(...) Aplicado ao urbanismo, o positivismo – ideologia de sustentação do movimento republicano e industrial no Brasil – se expressou pelo gosto da medida, da retificação, da ordenação. Assim, foi idealizada uma cidade rigidamente geométrica, funcional, limpa e saudável, constituída de parques e áreas verdes, ventilada e iluminada [...]. O pensamento dominante era de que os valores artísticos e as heranças do passado deveriam ser

⁴⁴ Sobre os urbanismo dos homens de boa vontade, LEFEBVRE (1991, p.89) apresenta os seguintes termos: *“Esses humanistas se apresentam ao mesmo tempo como médicos da sociedade e criadores de novas relações sociais. (...) Esta tradição resulta num formalismo (adoção de modelos que não tem nem conteúdo, nem sentido) ou num esteticismo (adoção de modelos antigos pela sua beleza, que se joga como razão para o apetite dos consumidores)”*.

substituídos por uma arquitetura racional e moderna.
(HORTA, 1994, p. 85)

Em grande medida os planos diretores apresentados sistematizaram a leitura da cidade a partir de dados empíricos, analisados de forma pragmática. Para este diagnóstico, desenvolviam concepções geométricas do espaço, buscando conformar a vida dos habitantes a partir do entorno físico. Nos planos diretores vimos o determinismo espacial se instrumentalizar através das normatizações, do controle urbanístico, resultantes da aplicação do racionalismo instrumental e do funcionalismo. A aplicação indistinta de conceitos modernos como zoneamento funcional, índices e coeficientes urbanísticos, hierarquização viária, entre outros, eram a tentativa de aplicar ao espaço urbano, ideais de rendimento no desempenho das funções urbanas.

4.4.6 – O zoneamento funcional

O principal instrumento de aplicação do determinismo espacial é o zoneamento funcional, presente indistintamente nos quatro planos apresentados. Esta ferramenta, inicialmente de controle jurídico e de normatização das formas de uso e ocupação do solo, se transforma assim em um instrumento técnico-projetual. Não se limitando a instrumento legal, o zoneamento passa a ser a principal ferramenta utilizada pelos técnicos para “*desenhar as cidades*” interferindo explicitamente no modo de conceber o espaço urbano e a na maneira de viver de seus habitantes.

É um instrumento que possui uma longa trajetória, iniciando na Alemanha, no final do século XIX. Nas primeiras décadas do século XX ganha repercussão nos Estados Unidos, para posteriormente se difundir em diversos outros países, até constituir-se em fundamento da prática do planejamento urbano institucionalizado no Brasil a partir da década de

1960. Para PEREIRA (1999), este poder de difusão do zoneamento está, sobretudo, na sua capacidade de síntese.

No Brasil foi fomentado principalmente pela influência do planejamento compreensivo anglo-saxônico e pela experiência do francês Louis Joseph Lebet com os escritórios das SAGMACS. A prática de planejamento dos SAGMACS foi absorvida parcialmente pelo SERFHAU. Mesmo que o zoneamento funcional já estivesse presente nos grandes centros desde as primeiras décadas século XX – por força dos intercâmbios profissionais e da circulação de idéias – foi o SERFHAU um dos principais responsáveis por sua vulgarização. O zoneamento fazia parte dos instrumentos preconizados pelo órgão federal e foi disseminado através das assessorias técnicas realizadas junto às nascentes estruturas locais de planejamento. Esta dinâmica foi fomentada pela política nacional de “modernização administrativa” das décadas de 1960 e 1970.

Em Florianópolis, tanto o plano diretor de 1954 quanto o 1976 utilizam-se do zoneamento funcional como instrumento básico. Em Joinville, o PBU/65 também reservava um espaço central para o zoneamento, enquanto o Plano de 1976 praticamente se resumia a ele.

O argumento principal que justifica a aplicação do zoneamento funcional, segundo LEUNG (2002), é a sua capacidade, enquanto dispositivo legal de planejamento, de assegurar aspectos como: a adequada distribuição de usos do solo; o controle do crescimento urbano; o controle de tráfego; a regulação da dinâmica de valorização imobiliária e a proteção de áreas inadequadas à urbanização. Estes resultados seriam obtidos através da regulação das ações individuais, ou seja, o poder público assumia um caráter reativo à dinâmica de crescimento das cidades.

A definição de índices urbanísticos (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, afastamentos, testada mínima, índice de permeabilidade, etc.) era compreendida como uma forma objetiva e neutra de conduzir o processo de crescimento e urbanização das cidades. Continha, pois, embutida, uma concepção tecnocrática que, segundo PEREIRA (1999) em muito coadunou com o ideário centralizador, autoritário e racional-tecnicista do nacional-desenvolvimentismo brasileiro.

HOUSTON (1993) ao elaborar uma análise crítica das formas de produção das cidades modernistas, aponta para as conseqüências negativas do processo de disseminação acrítica do zoneamento funcional: concentração de espaço de trabalho e dispersão da habitação; uso do solo urbano sustentado por movimento pendular casa-trabalho-casa; alto custo do transporte devido aos grandes deslocamentos e modelo centrífugo de separação das classes sociais; etc.

A principal crítica desferida ao zoneamento funcional, no entanto, diz respeito à sua aplicação enquanto instrumento de segregação sócio-espacial. MARICATO (2001) já apontava esta característica desde as primeiras aplicações do instrumento no Brasil, como a reforma Pereira Passos, no Rio de Janeiro do início do século – 1903 – onde as intervenções de cunho higienista, além de abrir novos alinhamentos viários, promoveram sob justificativas sanitárias, a segregação espacial realocando a população de baixa renda para áreas periféricas. Um dos instrumentos utilizados foi o zoneamento funcional. A autora generaliza esta crítica a boa parte do planejamento urbano nacional realizado desde então, caracterizando o zoneamento funcional como um dos principais instrumentos que viabiliza uma atuação elitista e desigual do Estado sobre o espaço urbano.

Embora o conteúdo do zoneamento não tenha sido o mesmo em cada uma das experiências, é possível perceber que existem elementos característicos de aproximação:

- 1) A valorização do planejamento físico-territorial como a principal – e em alguns casos a única – dimensão do planejamento urbano;
- 2) A necessidade de “organizar” a cidade, seja para torná-la mais moderna, como no Plano Diretor de 1954 em Florianópolis, ou mais eficiente, como no Plano de 1973, em Joinville e 1976 em Florianópolis;
- 3) A necessidade de criar modelos espaciais simplificadores da diversidade urbana, capazes de oferecer um modo de intervenção mais pragmática;
- 4) O fato do zoneamento funcional se sobrepôr a função de instrumento de regulamentação para se tornar um instrumento projetual, de desenho das cidades, apresentando-se como linguagem própria dos profissionais do urbanismo e planejamento urbano;
- 5) A centralidade destes profissionais na determinação dos parâmetros adequados e inadequados para a cidade; e
- 6) A imposição de uma racionalidade pretensamente neutra e objetiva à gestão do uso e ocupação do solo.

4.4.7 – Rotinas e procedimentos

Uma das características mais marcantes do período analisado, tanto em Florianópolis quanto em Joinville, diz respeito ao processo relativamente lento de expansão da estrutura municipal responsável por ampliar as áreas

de atuação e tornando o aparelho administrativo uma instituição gradualmente mais complexa.

Embora Florianópolis inaugure, na década de 1950, as primeiras ações de caráter mais sistemático, com o PD de 1954; é a década de 1960 que impõe uma dinâmica consistente de institucionalização do planejamento urbano no município: a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento em 1964 e do Conselho de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo em 1966. Neste mesmo ano Joinville criava a Assessoria de Planejamento Urbanístico.

Dentro de um ideário implantado desde a esfera nacional, as dinâmicas locais significaram o surgimento de um novo momento da burocracia pública, que passa a recrutar especialistas como forma de dar um caráter de modernidade e eficiência ao aparelho de Estado. Ao menos no nível do discurso, a cúpula administrativa buscava legitimar sua prática a partir do uso progressivo da racionalidade científica.

Os primeiros planos de Florianópolis (Plano Diretor de 1954) e de Joinville (PBU/65) foram resultado da contratação de consultorias externas. Já os planos posteriores foram elaborados por técnicos locais.

Em relação aos planos de 54 e 65, é possível perceber que eles foram resultantes de um momento específico onde a modernização administrativa esteve atrelada à ampliação da atuação das consultorias junto às estruturas públicas, desde a esfera federal até a municipal. Em um cenário de debilidade institucional generalizada nas estruturas locais, o trabalho dos consultores surgia como a aplicação de uma visão objetiva, como a garantia de efetividade das ações.

Os consultores apresentavam-se como os detentores do monopólio do conhecimento, um conhecimento disponibilizado segundo suas regras próprias. Tratava-se de uma postura de “*entrega de serviço*” (MARINI &

MARTINS, 2007, p.05), na qual a equipe especialista, mediante a aplicação de instrumento de domínio exclusivo dos consultores, realizava um trabalho segundo uma demanda específica da administração pública. Não havia, ou havia muito pouco, interação entre os consultores, membros internos da prefeitura e comunidade local. Tratava-se de um modelo caixa-preta. Para os autores, esta forma de atuação da consultoria transformava os técnicos externos em uma espécie de “bruxos da gestão pública” e sua atuação em uma espécie de fetiche:

(...) fetichização ou atribuição de qualidades e efeitos extraordinários a determinadas soluções: idéias, métodos, instrumentos, usualmente acompanhados de uma marca (grife) que se notabiliza e estabelece uma referência. O problema do objeto é, nesse sentido, a prevalência da solução sobre o problema baseada numa inflação de expectativas. O fetiche é uma ilusão, uma artificialidade, um simbolismo que às vezes presidem os julgamentos e escolhas sobre consultoria organizacional. O reducionismo lógico, a consideração do todo pela parte, é uma consequência usual do fetiche do objeto de consultoria organizacional. (MARINI & MARTINS, 2007, p.04)

Embora tais planos refletissem, em maior ou menor grau, um caminho rumo à tecnocracia, não podemos considerar que a forma de atuação das administrações municipais tenha se tornado tecnocrática. Se nos parece claro que as ferramentas de planejamento desta época absorveram um caráter eminentemente tecnicista, pois eram concebidas por um grupo restrito de profissionais recrutados pelo governo local, os processos decisórios cotidianos não eram guiados pelos mesmos princípios. Nestes primeiros anos as instâncias técnicas criadas nas estruturas municipais tinham um caráter de assessoria, sendo que as decisões permaneciam políticas, em um momento onde os valores de clientelismo e assistencialismo eram marcadamente presentes.

Diferentemente do Plano de 1954 em Florianópolis, o PBU/65 de Joinville assume uma crítica a compreensão messiânica das consultorias, pois buscou uma articulação com técnicos locais, através da criação de um grupo de acompanhamento do plano. Em um segundo momento é proposto, como diretriz, a conformação de uma nova estrutura municipal, o Escritório do Plano, baseado no então Setor de Planejamento e Urbanismo. Este Escritório, que se tornaria um órgão de assessoria especial do Prefeito, foi efetivamente criado logo após a elaboração do PBU/65.

Acreditamos, no entanto, que embora houvesse variações de conteúdo, existia certa aproximação da lógica de atuação, de rotinas e procedimentos, das estruturas municipais neste momento. Três questões nos parecem centrais: 1) a implantação de um padrão burocrático de atuação; 2) a pretensa diferenciação entre política e administração no âmbito das estruturas municipais; e 3) o caráter messiânico assumido pela atuação das consultorias e por seus produtos. Em um segundo momento, este caráter messiânico é, em grande parte, assumido pelas instâncias técnicas municipais de planejamento.

Max Weber, um dos autores pioneiros neste tema, via a burocracia como algo positivo, objetivo e neutro, como forma de desenvolvimento da sociedade capitalista. Para o autor a burocracia, uma das principais características de sistemas sociais avançados, poderia assim ser definida:

(...) agrupamento social que rege o princípio da competência definida mediante regras, estatutos, regulamentos, da documentação, da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor na repartição durante determinado período de tempo, e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas. (GUERREIRO RAMOS, 1966, p. 28)

WEBER (1971) distinguia três tipos de sociedade e de autoridade: 1) *tradicional*, caracterizada por laços patrimoniais, onde a aceitação da autoridade é baseada na crença e a legitimidade na tradição e costumes; 2) *carismática*, onde a aceitação é resultante de laços de confiança e lealdade em relação as qualidades de quem governa. Fundamenta-se na presença de um líder de carisma excepcional; e 3) *racional-legal ou burocrática*: onde a aceitação da autoridade se dá na legalidade das leis e regulamentos. A autoridade pressupõe assim um tipo de dominação legal que assenta sua legitimidade no caráter normativo das leis. Para o autor a burocracia significava, pois, a aplicação de uma lógica racional-legal à administração e representava a forma mais eficiente de organização.

Autores contemporâneos ao sociólogo alemão, no entanto, estabelecem críticas a esta visão de burocracia. Citamos, por exemplo, THOMPSON (1967) que compreendia que a prática do padrão burocrático de gestão acabava, em muitos casos, na implantação de “*buropatologias*” que significavam um apego quase cerimonial à rotina e procedimentos. No mesmo período ETIZIONI (1967) apresentava uma crítica na qual apontava que as três categorias de autoridade não existiam isoladamente. Compreendia também que a organização burocrática não seria a única forma legítima de funcionamento da sociedade. Para o autor a realidade organizacional das sociedades modernas e suas instituições se apresentavam de forma mista, dependendo das circunstâncias e características do momento vivido: a história não seria linear e evolutiva, podendo-se passar de uma estrutura mais burocrática para uma mais carismática e retornar à primeira.

O período até agora analisado significou a base sob a qual ocorreram as dinâmicas de institucionalização do planejamento urbano em Florianópolis e Joinville. Significaram o primeiro movimento de ruptura das estruturas

públicas locais rumo a novas relações de tutela entre controle administrativo, expertise técnica e sociedade. Passaram a significar também, gradualmente, o enraizamento de padrões específicos de organização administrativa, bem como a difusão de rotinas e procedimentos particulares.

Como veremos nos próximos capítulos, esta forma de atuação tornou as estruturas municipais pouco afeitas a mudanças. Seguindo o padrão burocrático, as nascentes estruturas municipais de planejamento urbano se configuram segundo uma organização hierárquica entre superiores e subordinados, preenchidas por cargos de direção e chefia e formas diferenciais de articulação com o núcleo central do poder executivo. A estrutura administrativa é a responsável por fixar regras e normas para o desempenho de cada cargo, bem como estabelecer uniformidade de rotinas e procedimentos.

A partir deste momento passa a ocorrer, portanto, uma profissionalização dos atores, com a valorização da competência técnica. O recrutamento ocorre mediante a realização de concursos ou a seleção por critérios de formação. Não há, no entanto, uma relação direta entre a hierarquia de cargos e funções e a competência técnica. Esta situação não está contida no padrão racional-burocrático de Weber. As formas de ascensão na hierarquia se dão por critérios e escolhas situadas, muitas vezes, em outras esferas que não necessariamente no mérito e na competência técnica. O estatuto dos funcionários caracteriza-se pela valorização da carreira e pela estabilidade e proteção ao emprego. Embora externamente as estruturas municipais procurem criar uma imagem de racionalidade técnico-administrativa, a intervenção da política é marcante nas transformações vividas tanto em Florianópolis quanto em Joinville. É nesta esfera que estão situadas importantes dinâmicas ligadas as transformações vivenciadas pelo IPUF e IPPUJ, como veremos nos capítulos seguintes.

PARTE 03: As crises do mundo líquido moderno

CAPÍTULO 05: A CORROSÃO DA LEGITIMIDADE DO PROJETO MODERNO

5.1 Os limites da razão instrumental e os prenúncios da crise

Antes de nos ater às dinâmicas do planejamento urbano em Florianópolis e Joinville na década de 1980 cabe contextualizar este período, marcado por importantes transformações na sociedade brasileira. Tais transformações são orientadas, em grande medida, por mutações ocorridas também no contexto internacional. Algumas linhas deste processo foram discutidas no capítulo 01, quando apresentamos a dinâmica de municipalização compulsória de parte das políticas públicas, em um contexto de refluxo do poder voluntarista do Estado nacional.

Enfatizando a dimensão econômica de tais transformações, HARVEY (1992), a partir da ótica dos países centrais, caracteriza a década de 1970 como o momento de passagem a um modelo sócio-econômico pautado em princípios de acumulação flexível. Para o autor, no entanto, não seria apenas a economia que enfrentaria um momento de inflexão: também as manifestações culturais, os valores sociais, as manifestações artísticas e a própria ciência assumiram novos percursos, em um processo caracterizado de crise do paradigma modernista e a emergência de um novo paradigma pós-moderno. Passagem esta que teria como consequência imediata a crise do projeto de modernidade fundado na ideia positivista da ciência e da racionalidade instrumental.

Tais transformações atingem o campo do urbanismo e do planejamento urbano, significando o surgimento de um questionamento epistemológico

radical. Estas disciplinas passam a conviver, desde então, com uma dinâmica de contestação de seu conteúdo e de seu estatuto.

Neste novo cenário, as ações de planejamento e as previsões em longo prazo são gradualmente desvalorizadas. A figura do Estado forte e interventor, herança do período de bem-estar social do pós-guerra (na Europa) e do Nacional-desenvolvimentismo (no Brasil), entra em declínio. Se nos países de economia central, sobretudo europeus e EUA, a década de 1960 marca o início destas manifestações, no Brasil o processo de refluxo das políticas e ações institucionalizadas de planejamento urbano se intensifica, sobretudo, a partir dos primeiros anos da década de 1980, quando o próprio governo militar já dava sinais de desgaste.

A crise do planejamento urbano institucionalizado só iria atingir Florianópolis anos mais tarde. Os últimos anos da década de 1970, como vimos, marcam o surgimento de dois elementos importantes – o Plano Diretor de 1976 e a criação do IPUF, em 1977 – que foram, em suma, instrumentos de vulgarização de cenários de modernidade fundados em discursos totalizantes, com a pretensão de oferecer unidades sociais, aceitáveis e referenciáveis. Em Joinville, tal perspectiva não se apresenta com igual intensidade. Sua inserção neste cenário se dá de forma mais pragmática, mas ainda plenamente tecnicista, através do plano de 1973.

Autores precursores como LEFEBVRE (1991)⁴⁵, CASTELLS (1983) e HARVEY (1980) ressaltam o caráter político das opções urbanísticas, lembrando da natureza dialógica dos processos sócio-espaciais. No Brasil, SOUZA (2004), destaca que a crise do paradigma físico-territorial do planejamento urbano fez surgir um cenário pós-regulatório, que corresponde ao período atual, de neoliberalismo, onde se impõem os conceitos de Estado

⁴⁵ Livro originalmente escrito em 1968.

mínimo e mercado de livre concorrência. Esse novo momento surge simultaneamente à ascensão dos movimentos urbanos, a multiplicação de atores ligados à temática da urbanização que passam, sobretudo nas grandes cidades brasileiras, a reivindicar melhores condições de vida e maior justiça na distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. A prática do urbanismo e do planejamento urbano institucionalizado é questionada em suas bases.

Este movimento de abertura democrática do planejamento urbano brasileiro ocorre no momento em que se intensifica o declínio do que CHALAS (2001) chama de “urbanismo de pensamento forte”, segundo um cenário de crise da razão instrumental.

Para HORKHEIMER (2003), a crise da razão instrumental é o resultado da produção de uma crítica fundamental da sociedade de massa que se estruturava naquele momento (1947). No plano do conhecimento, esta racionalidade instrumental fez com que a ciência se apresentasse como instrumento de desencantamento do mundo, de desmistificação dos processos naturais e sociais, mas também como uma ferramenta para alcançar determinados objetivos. Ideia compartilhada por REPA (2008):

A racionalidade instrumental define-se por ser estritamente formal. Não importam os conteúdos das idéias e dos princípios que possam ser considerados racionais, mas a forma como essas idéias e princípios podem ser utilizados para a obtenção de um fim qualquer. Ou seja, a racionalidade instrumental, formal caracteriza-se, antes de tudo, pela relação entre meios e fins. Ela só diz respeito aos meios, aos critérios de eficácia na escolha dos meios para atingir os fins, sejam eles quais forem. (REPA, 2008, p. 19)

Para HORKHEIMER (2003) o progresso da ciência, na medida em que conquistava novas técnicas, trazia consigo conseqüências negativas: apesar da suposta democratização da informação, da arte e da cultura o autor

identificava uma crescente alienação frente à realidade. Para o autor a vulgarização da racionalidade instrumental impulsionava um endurecimento da sensibilidade e uma mecanização dos processos sociais que “(...) conduz a uma espécie de materialidade e cegueira, tornando-se um fetiche, uma entidade mágica que é aceita ao invés de ser intelectualmente apreendida” (HORKHEIMER, 2003, p. 31). Sem contestar a legitimidade da razão instrumental e reconhecendo sua contribuição no controle técnico da natureza, Horkheimer apresentava, no entanto, o outro lado da moeda. Para o autor, o trabalho do especialista fundamentado na razão instrumental ganhava lógica interna própria e desvincula-se das dinâmicas e demandas sociais mais amplas.

Na análise dos primeiros anos do IPUF o uso do conceito de razão instrumental é pertinente. Parte importante dos discursos e ações dos quadros técnicos fundamentava-se em critérios de cálculo e utilidade, trabalhando a dinâmica urbana segundo princípios de ordenamento, classificação, cálculos, previsão e controle. Apresentava, portanto, uma forte coerência interna - pautada em racionalidade científica - mas baixa capacidade de compreender e transformar as dinâmicas sócio-espaciais presentes no lugar.

A teoria crítica de Horkheimer, compartilhada por Jürgen Habermas, condena tal uso da razão, afirmando que uma teoria só poderia ser útil se crítica, se engajada nas lutas políticas de seu tempo. Para ambos, ao apresentar-se como exame crítico da ideologia e também como crítica revolucionária do presente, a teoria deve pressupor transformação. Esta compreensão autônoma da razão, no entanto, era contrária à sua apropriação enquanto instrumento:

Tendo cedido em sua autonomia, a razão tornou-se um instrumento. No aspecto formalista da razão

subjetiva, sublinhada pelo positivismo, enfatiza-se a sua não-referência a um conteúdo objetivo; em seu aspecto instrumental, sublinhado pelo pragmatismo, enfatiza-se a sua submissão a conteúdos heterônomos. A razão tornou-se algo inteiramente aproveitado no processo social. Seu valor operacional, seu papel de domínio dos homens e da natureza tornou-se o único critério para avaliá-la. (HORKHEIMER, 1989, p.29).

Ambos os autores fazem assim uma aproximação estreita entre positivismo e tecnicismo. Para Habermas, o tecnicismo é a ideologia que consiste na tentativa de fazer funcionar na prática, e a qualquer custo, o saber científico e a técnica que dele possa resultar.

(...) são os cientistas e os técnicos que, graças a seu saber daquilo que ocorre num mundo não vivido de abstrações e de deduções, adquiriram imensa e crescente potência (...), dirigindo e modificando o mundo no qual os homens possuem o privilégio e a obrigação de viverem”. Assim, esse contexto, não apenas técnico-científico, mas também econômico-político, passa a ser a conotação da técnica. (HABERMAS, 2006, p.84)

As formas assumidas pelo planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis no final da década de 1970 e, em menor grau em Joinville, que ainda não havia completado o movimento rumo a institucionalização, continham muito de razão instrumental. As manifestações deste racionalismo instrumental estão presentes em ações como: a especialização e a profissionalização das funções presentes no âmbito da administração municipal; a valorização da dimensão técnico-científica do conhecimento sobre as demais lógicas “profanas”; a reprodução do discurso competente e a retórica da objetividade e neutralidade; a profissionalização dos quadros; a instrução programada; a tecnoburocracia; o determinismo espacial; a visão teleológica da história; a tentativa de modelizar o espaço através do

zoneamento funcional; a importação – muitas vezes acrítica - de modelos externos e a aplicação do método diagnóstico-proposição-ação.

Em Florianópolis, esta estrutura sólida começa a se desmontar em meados da década de 1980. O desmonte não significa, no entanto, o desaparecimento de todos os aspectos acima descritos. O cenário do planejamento urbano institucionalizado na capital de Santa Catarina será caracterizado por um processo contraditório de transformações e permanências, onde os aspectos do contexto político, administrativo e econômico específico do lugar são condicionantes fundamentais de análise. Esta dinâmica complexa será abordada nos tópicos seguintes.

Destacamos, portanto, que este período marca a perda de confiança e de legitimidade da racionalidade instrumental como regra e meta de pensamento e ação. Mesmo o uso ideológico de tais valores passa a ser visto, por atores políticos e econômicos locais, como inconveniente. Neste cenário, os princípios explicativos e as ferramentas operacionais de ação perdem sua autoridade, a função do técnico e do conhecimento competente é relativizada. O urbanismo dos “homens de boa vontade” (LEFEBVRE, 1991) passa a não ser mais compreendido como o único legítimo: sua autoridade, baseada em projetos totalizantes, deixa de ser portadora de esperança, as grandes narrativas urbanísticas parecem não mais mobilizar os atores sociais.

5.2 *O IPUF e o período heróico (1977-1988)*

A década de 1970 marca a intensificação das transformações urbanas em Florianópolis, fazendo com que as disputas de poder político, econômico e sobre as formas de uso e ocupação do solo se tornassem mais áspers.

Podemos verificar indícios desta relação a partir de reportagens veiculadas em jornais da época:

Sou um ilhéu bem-humorado, enamorado pela cidade e preocupado com seu futuro. Fico tranqüilo de saber que agora ela está em boas mãos. Este rapaz, o Dão [apelido de infância de Esperidião Amin Helou Filho], é muito honesto, leal e competente. Herdou coisas muito ruins, teve que corrigir muitos erros de seu antecessor. Ele tem bons planos. Um exemplo é este boulevard que estão projetando para a Felipe Schmidt. Vai mudar a fisionomia da cidade, para melhor. Ainda me espanto com esta cidade, com seu crescimento rápido. Outro dia, estava no Centro e queria uma carona para o Veleiros. Era um dia de vento Sul com chuva e eu achei: “Bem, eu sou uma pessoa conhecida na cidade, não demora passa alguém”. Mas tive que esperar meia hora. (Jornal O Estado, em 14/05/1976. p.16)

O trecho transcrito acima é do ex-governador de Santa Catarina, Aderbal Ramos da Silva, representante de uma das oligarquias mais importantes do Estado e que em 1976 vivia o período de declínio de sua carreira política. O então recém-empossado⁴⁶ prefeito Esperidião Amin, com menos de 30 anos de idade na época, representava uma nova geração de políticos que nasceram à sombra das antigas lideranças locais. Para autores como PAIN (2005) e LOHN (2002), esta condição significava a expressão de continuidade das relações de poder vigentes e a reprodução das formas de controle sobre a estrutura institucional pública. Esperidião Amin seria figura central na criação do IPUF.

A criação do IPUF esteve vinculada ao contexto de elaboração do PDIAUF, iniciado em 1969 e finalizado em 1971. A intenção do núcleo central do poder executivo, neste momento, era de inserir Florianópolis no seletor

⁴⁶ Neste período os prefeitos das capitais eram nomeados pelo governo militar. Ele seria eleito através de voto direto para uma segunda gestão entre 1988 e 1990. Seria ainda governado do Estado de Santa Catarina por duas gestões (1983-1987 e 1999-2003).

grupo de regiões metropolitanas e receber aportes financeiros advindos do 2º PND. Para isso, além do plano, seria necessário constituir um Conselho de representantes dos Municípios; uma Diretoria Executiva da Área Metropolitana; a Companhia Metropolitana de Desenvolvimento; a Companhia Metropolitana de Serviços Públicos e o Escritório Metropolitano de Planejamento. Tal estrutura seguia as orientações do Governo Federal, à exemplo do que estava ocorrendo nas demais regiões metropolitanas do país.

Em Florianópolis, o PDIAUF previa a criação de um escritório de planejamento, formado por profissionais especializados e integrado ao sistema metropolitano. Foi neste momento que surgiu a ideia de estruturar um órgão específico de Planejamento Urbano em Florianópolis nos moldes do que havia sido implantado em Curitiba anos antes. Em 1977, através da Lei 1.944 de 24 de março, é criado IPUF. Segundo a referida lei suas finalidades seriam:

I - promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do Município e, mediante convênios, para o de outras áreas, especialmente com os da Microrregião da Grande Florianópolis, com vistas ao desenvolvimento do processo de planejamento integrado da região;

II - promover o planejamento local em consonância com as diretrizes do planejamento microrregional, estadual, regional ou federal;

III - elaborar anteprojetos de lei e propor medidas administrativas que possam repercutir no planejamento ou no crescimento ordenado do território municipal;

IV - colaborar com as unidades da Administração Municipal para a consecução do planejamento integrado do Município;

V - elaborar e encaminhar ao Prefeito Municipal estudos para a implantação e atualização do Plano Diretor de Florianópolis;

VI - exercer a função de controle e avaliação de uso do solo, no Município de Florianópolis, e, se necessário, em convênio com os da Microrregião da Grande Florianópolis;

VII - exercer a função de órgão central do Sistema de Planejamento do Município de Florianópolis.

Percebemos assim que o ambiente de surgimento do IPUF determina as condições e o conteúdo de sua institucionalização. Dentre as diversas finalidades, verificamos o enfoque dado ao contexto microrregional e às iniciativas de articulação do aglomerado urbano de Florianópolis. Em entrevistas realizadas junto a atores que acompanharam de perto a criação do IPUF percebe-se que a ideia principal era criar um núcleo primário de planejamento urbano em Florianópolis que fosse posteriormente ampliado e transformado em uma estrutura de planejamento do espaço urbano microrregional.

Para RIZZO (1993) os esforços da PMF de articulação ao SERFHAU não obtiveram êxito, o que poderia ser auferido por dois aspectos principais: 1) a Prefeitura arcou, sozinha, com os custos de elaboração do PDIAUF; e 2) naufragou a tentativa de transformar, por vias institucionais, a capital catarinense em pólo metropolitano.

O IPUF e as primeiras ações de planejamento urbano em Florianópolis não surgem, portanto, a partir de pressão social ou dinâmicas amplas de reivindicação coletiva. Sua criação é vista como uma ação de desenvolvimento institucional estratégica como forma de inserir o município na rota dos vultuosos recursos do governo federal direcionado as regiões metropolitanas.

Mesmo que a tentativa de inserir Florianópolis no rol das áreas prioritárias de investimento tenha naufragado, o esforço de institucionalização do IPUF implicou em importantes conseqüências, como a obtenção de

financiamentos através do Programa “Cidade de Porte Médio” - CPM/BIRD⁴⁷. Estes recursos criaram condições institucionais para o aparelhamento do IPUF e para a realização de algumas obras de infraestrutura que ocorreram entre os anos de 1979 e 1984.⁴⁸

O início da década de 1980 é compreendido por muito dos técnicos de carreira como um “período heróico” do IPUF. Após a sua criação, em 1977, os primeiros anos são marcados por um forte respaldo institucional do núcleo central do poder executivo, pela coordenação de projetos de implantação de infraestrutura urbana e pela elaboração de instrumentos de regulação urbanística de grande abrangência. Este comportamento laborioso é consequência da instalação de um cenário de ampliação e aparelhamento do instituto, que passa gradualmente a assumir temas locais significativos, tais quais: patrimônio histórico, proteção ambiental, transportes e mobilidade. É igualmente marcante, neste momento, a aplicação expressiva recursos financeiros provenientes de contratos e repasses, sobretudo da esfera federal no âmbito das políticas desenvolvimentistas do período militar.

O IPUF se constitui no órgão de maior importância no assessoramento do prefeito para efeito das diretrizes de desenvolvimento do município (...) o IPUF só tenderá a crescer. Deverá crescer proporcionalmente ao crescimento da cidade, da sua estrutura administrativa. Haverá, inclusive, algumas atividades que hoje estão afetas a outras áreas mas que, progressivamente, serão absorvidas pelo IPUF.

⁴⁷ Este financiamento significou o aporte de U\$ 19 milhões⁴⁷, com composição de 70% a fundo perdido e 30% de contrapartida.

⁴⁸ Segundo SOUZA (1987) foram realizados cerca de 70 projetos no período, como a drenagem dos principais canais da área central; a pavimentação de corredores de ônibus; a construção das primeiras creches; implantação da rede de água do Itacorubi, Saco Grande, Santo Antônio, Campinas, etc.; e a elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico para a região.

(CORDEIRO, Francisco de Assis. Entrevista concedida à CORDIOLI, 1984, em 24 de setembro de 1980)

Assim o IPUF surge como uma autarquia, na teoria com autonomia administrativa e financeira, e com competência exclusiva para a pesquisa e o planejamento urbano, sem acúmulo de funções de execução de obras e serviços. Por outro lado, CORDIOLI (1982) fazendo uma análise da organização administrativa do órgão, caracterizava-o como uma estrutura rígida, formal e calcada nos paradigmas tradicionais de administração, onde o poder decisório era distribuído hierarquicamente segundo um modelo concentrador de autoridade. Nestes primeiros anos, no entanto, tal característica não se mostrava um problema:

Esta estrutura formal, rígida em que se assenta o IPUF, parece contrastar também com a forma e estilo com que é dirigido pela atual Diretoria. É opinião do seu corpo técnico e também de seus diretores que, internamente, existe um clima de bastante liberdade, ampla participação nas decisões, cada técnico possuindo bastante autonomia na sua área de atuação (...) a natureza do trabalho realizado pelo IPUF parece ser altamente gratificante para a maioria dos seus técnicos. Parece que o trabalho junto à comunidade, interferindo na realidade da cidade é um grande atrativo ao pessoal do IPUF. A liberdade de ação individual, a realização de um trabalho isento de grupos de pressão, associada a um agradável ambiente interno, proporcionam grande satisfação na realização do trabalho do IPUF. (CORDIOLI, 1982, p.87)

Veremos, no entanto, que a harmonia inicial da estrutura organizacional não seria mantida ao longo dos anos. Entrevistas realizadas⁴⁹ apontam que,

⁴⁹ Destacamos, sobretudo os entrevistados F10, F11, F12, F13, F14, F15, F16, F17, F18, F19 e F22, todos profissionais com mais de 30 anos de carreira do IPUF e que acompanharam as transformações no interior da estrutura administrativa ao longo das diversas gestões.

passada a euforia dos primeiros anos, inicia-se uma dinâmica gradual de declínio que, surgida em meados da década de 80, se aprofunda ao longo da década de 1990. A fragmentação da estrutura organizacional é apontada como um dos elementos importantes na compreensão do processo de desagregação sofrida pelo órgão em gestões posteriores.

O IPUF, nestes anos que trabalho aqui, teve poucos momentos de autonomia mais forte. Tirando os anos iniciais e, talvez, durante a gestão da Sílvia⁵⁰, que conseguiu construir um ambiente bom de trabalho, os outros momentos, quase todos, foram de forte influência política no instituto, de indicação política de pessoas para os cargos diretivos do IPUF. Muitos destes diretores assumiam uma visão bastante personalista em relação a gestão do IPUF. Passamos por momentos difíceis (...) (Entrevista F11, concedida em 03 de setembro de 2014)

Como apresentado, nos primeiros anos de funcionamento, a sobrevivência do IPUF esteve condicionada à elaboração de projetos de infraestrutura com o objetivo de buscar recursos para a cidade. Citamos o exemplo dos projetos CURA I, CURA II e CPM, dentro da política nacional de financiamento implantada pelo governo militar.

Estas obras iniciais fizeram com que o IPUF ganhasse rapidamente repercussão no âmbito da administração municipal. Os primeiros anos foram de expansão da sua estrutura, com a contratação de profissionais, sobretudo de arquitetos e engenheiros.⁵¹

⁵⁰ Arquiteta Sílvia Lenzi, funcionária de carreira do IPUF, que foi presidente do órgão entre os anos de 1986 e 1988.

⁵¹ Entre os anos de 1981 e 1985 foram contratados dez novos arquitetos, oito engenheiros civis e mais três profissionais de outras especialidades. Em 1985 o quadro do IPUF contava com 27 profissionais efetivos de nível superior, o que contrastava com os quatro profissionais que formavam a estrutura do órgão no momento de sua criação, oito anos antes. Além destes profissionais o IPUF recebia inúmeros outros técnicos em caráter temporário, de acordo com o projeto e/ou convênio que estava em desenvolvimento. O último técnico de nível superior,

E outra coisa bacana é que aos poucos se foi tendo uma credibilidade capaz de firmar e o IPUF foi criado com isso, para trazer os recursos do BIRD, do Banco Interamericano. Tinha autonomia, era um órgão criado para isso, o que nos diferenciava das secretarias, então, a nossa capacidade técnica e de credibilidade ia aumentando, porque, por exemplo, nós tínhamos três economistas, entende? Lá na década de 80. Hoje em dia não temos economista. Nós tínhamos uma equipe jurídica, já com especialização em direito urbanístico e ambiental, que eram coisas bacanas. Nós tínhamos psicólogos, no quadro do IPUF, para atender. Tínhamos assistentes sociais, geógrafo, geólogo. Tínhamos uma equipe bem mix. Assistentes sociais nós tínhamos três, por exemplo. Porque? Porque se trabalhava em função desse convênio com o Banco Interamericano, nós trabalhávamos muito com associações de lavadeiras, cooperativas de pesca. (Entrevista F14, realizada no dia 17 de setembro de 2014)

Neste momento o IPUF se estruturaria como um órgão de perfil diferente daqueles existentes até então na Prefeitura.

(...) o IPUF tinha melhor estrutura, os melhores veículos eram do IPUF, por causa do convênio com o DETRAN, nós tínhamos os veículos todos organizadinhos. Os equipamentos sempre em ordem, entende? Os técnicos eram todos de nível superior. Não tinha assim, a maior parte. Então foi enquadrada como elite dentro de prefeitura. E esta elite mais capacitada também tinha um plano diferente salarial, pelo fato de ser autarquia. Então não se entrava naquele arranjo geral da prefeitura. Isso começou a gerar também incômodos, atritos. (Entrevista F14 realizada no dia 25 de setembro de 2014)

Ao longo dos cinco primeiros anos, as atividades principais do IPUF gravitaram em torno destas duas referências: 1) o desenvolvimento e

efetivo, contratado pelo IPUF é de 1985. Após este ano não houve mais ampliação do quadro técnico, apenas com pessoal de nível médio ou fundamental. Detalharemos melhor esta dinâmica no capítulo 06.

acompanhamento de projetos de infraestrutura urbana; e 2) a elaboração de instrumentos de planejamento e gestão segundo um enfoque metropolitano.

No que tange os instrumentos de planejamento metropolitano, destacamos principalmente a elaboração do Plano de Estruturação do Espaço Aglomerado Urbano de Florianópolis - PEEAUF, entregue praticamente no momento de criação do IPUF, em março de 1977; os Planos Diretores para os municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, iniciados em 1979 e entregues em 1980⁵²; e o Plano de Desenvolvimento Turístico do Aglomerado Urbano de Florianópolis, PDTAUF, entregue em 1981.

Em relação aos planos diretores dos municípios vizinhos, o conteúdo e estrutura geral era bastante semelhante, dividindo-se em três leis específicas: Lei do Plano Diretor; Lei de Zoneamento; e Lei do Parcelamento do Solo. Sua metodologia de elaboração era compreendida de maneira uniforme, sendo a tomada de decisão o resultado de "democráticas discussões interdisciplinares", ou seja, limitada aos setores técnicos destas prefeituras, mas não necessariamente circunscrito a abordagens físico-territoriais:

(...) uma metodologia pragmática, baseando o processo de tomada de decisões num exaustivo levantamento da realidade dos três municípios, e num sistema de democráticas discussões interdisciplinares, as quais envolvem o corpo técnico do Instituto, Técnicos das três prefeituras e especialmente em diversas áreas. (IPUF, 1980, p. 3)

⁵² Resultado do Convênio n°22/78 firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano - FNDU, a Prefeitura Municipal e o IPUF, os planos diretores elaborados entre 1978 e 1980 para Biguaçu, Palhoça e São José foram transformados em projetos de Lei e encaminhados aos respectivos prefeitos municipais. Nunca viriam a ser implantados, apesar de terem consumido boa parte da capacidade de trabalho do IPUF ao longo dos dois anos de elaboração.

A abertura "democrática" do planejamento, neste momento, só era ventilada no momento de gestão dos planos, mas não no momento de sua concepção.

O Plano, todavia, só alcançará os resultados preconizados caso se estabeleça em cada município um processo contínuo de planejamento, legitimado pela participação comunitária e voltado para o seu necessário detalhamento e o indispensável controle da aplicação de suas leis. (IPUF, 1980, p. 3)

Por apresentar conteúdo semelhante, os planos diretores continham instrumentos genéricos de intervenção na dinâmica de urbanização. Tanto a parte analítica quanto a propositiva fundamentava-se em dimensões pragmáticas de atuação. Na parte analítica inicial, os planos carregavam dois pressupostos, assim resumidos:

(...) o plano diretor proposto parte de duas premissas básicas: os três municípios compõem um conjunto urbano integrado, abstraindo-se os limites político municipais, tendo em vista as suas estreitas relações funcionais entre si e com a Capital; e o complexo urbano continental constitui a grande área de expansão do Aglomerado, devendo merecer uma atuação integrada do poder público dirigida à diminuição de sua dependência a ilha de Santa Catarina e à melhoria concreta das condições de vida urbana. (IPUF, 1980, p. 3)

A motivação principal destes planos diretores estava na tentativa de tornar operacionais as normativas e legislações federais sobre o uso do solo, sobretudo de parcelamento⁵³, código florestal⁵⁴ e código de águas⁵⁵. Assim como era habitual na época, as propostas eram precedidas por um levantamento amplo de dados e informações, condensados em quatro

⁵³ Instituído pela Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979;

⁵⁴ Instituído pela Lei Federal nº 4.771 de 15 de setembro de 1975;

⁵⁵ Instituído pelo Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934;

“sistemas”⁵⁶: 1) sistema de sustentação natural, que continha análises de climatologia, geomorfologia, pedologia, hidrografia, vegetação, etc.; 2) sistema de atividades sócio-econômicas, que analisava variantes como evolução histórica, economia, demografia, educação, saúde, cultura e habitação; 3) sistema de uso do solo, que contemplava dimensões tais quais a estrutura urbana, uso do solo atual, densidades, paisagem urbana, tendências de evolução e estrutura de controle do uso do solo; e 4) sistema de infraestrutura e serviços públicos, que contemplava aspectos como abastecimento de água, drenagem, limpeza urbana, comunicações, energia elétrica, sistema viário e transportes. No que tange a síntese dos problemas encontrados, destacamos o seguinte trecho:

A dinâmica de ocupação e uso do solo processada até aqui de forma aleatória, ou dirigida em função de interesses individuais, muitos deles especulativos e/ou predatórios, não pode ser mantida sob pena de se comprometer de forma irreversível as condições ambientais destes municípios. Morros são devastados, mangues e áreas alagadiças vêm sendo ocupados, muitos rios já estão poluídos, há inúmeros loteamentos irregulares e o sistema viário carece de integração e hierarquia. (IPUF, 1980, p. 3)

Para combater esta pretensa aleatoriedade das formas de uso e ocupação, o plano sugeria um “*modelo de ocupação do uso do solo*”.

O modelo adotado tem uma capacidade limite de absorver 1.137.400 pessoas, sendo que no ano 2.000 é projetada uma população nesta área da ordem de 515.000 habitantes o que evidencia a sua flexibilidade em termos de ocupação do espaço, não sendo em princípio necessário ou mesmo admissível ampliações de perímetro nos próximos 20 anos, pois no ano 2.000 esta área deverá ter uma densidade de 41 hab./ha, um padrão ainda bastante baixo para o estabelecimento humano. (IPUF, 1980, p. 18)

⁵⁶ Ao longo deste tópico explicaremos a origem conceitual destes sistemas.

Neste cenário, era o sistema viário que adquiria protagonismo, conforme o que ocorrera nos planos para o Distrito Sede da capital de 1954 e 1976.

O sistema viário é encarado e definido no modelo como um importante estruturador das demais funções urbanas. (...) com base na própria estrutura atual, configura uma cidade linear no sentido norte/sul, estruturada pela BR-101 (PC-1), unindo Biguaçu, São José e Palhoça, a qual deverá assumir características de principal via urbana assim que se implante a variável da BR-101. (IPUF 1980, p. 19)

Não era somente o sistema viário que assumia a centralidade nos padrões técnicos e no “modelo de uso e ocupação” proposto. Também a questão ambiental apresentava-se relevante.

Enquanto o sistema viário assume um papel estruturador do uso do solo, o ambiente natural é um dos principais condicionantes de sua ocupação. Assim, tendo-se em vista o equilíbrio ecológico e as necessárias condições ambientais foram consideradas como ‘*non aedificandi*’ todas as áreas previstas ou protegidas pela legislação federal como os mangues, os morros com declividade superior a 46,6% ou acima da cota 100, as faixas sanitárias e terras de marinha, etc. (IPUF, 1980, p. 20)

Em seu conteúdo mais programático, os planos diretores propunham a hierarquização das obras para cada município. Estas ações se limitavam praticamente à ampliação do sistema viário existente:

- 1) Prioridade 01: as obras viárias que deveriam ser implantadas até o ano de 1983, que totalizavam 22,5km de extensão;
- 2) Prioridade 02, que somavam 83,7km de extensão e deveriam ser concluídas até 1985;
- 3) Prioridade 03, com 26,1 km de extensão, até 1988;
- 4) Prioridade 04, com o total de 53,3 km, até o ano de 1992.

Teríamos assim, em pouco mais de dez anos, um total de 185,6km de obras viárias estruturantes na área conurbada. No âmbito de tais intervenções eram previstas tanto a construção de novas vias (120,6km), a duplicação de vias existentes (42,0km) e a construção de corredores exclusivos de ônibus (23km). A estimativa de custo para a implantação das ações seria da ordem de 2,9 bilhões de cruzeiros. Na época este valor significava cerca de 1,5 vez o orçamento trienal, ou seja, cerca de 4,5 anos de orçamento municipal.⁵⁷ Cabe lembrar que neste período a maior parte dos recursos disponíveis para os municípios eram resultado de repasse federal. Em Florianópolis isto significava 90% do total de recursos disponíveis para o triênio de 1980-1982, ou seja, Cr\$ 1,7 bilhão. Deste valor, cerca de Cr\$ 1 bilhão era exclusivamente destinado para investimento em infraestrutura de transportes.

Poderíamos dizer que a proposta dos planos diretores não era inviável no âmbito da dinâmica de investimentos existentes no período militar. Tornou-se, no entanto, inexequível a partir de meados da década de 1980, quando a crise econômica atingiu fortemente a capacidade de financiamento do governo federal.

Já o Plano de Desenvolvimento Turístico do Aglomerado Urbano de Florianópolis - PDTAUF, entregue em 1981, era parte integrante do Programa CNDU/BIRD para Cidades de Porte Médio – CPM. Foi elaborado pelo IPUF em colaboração com a Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte de Florianópolis – SETUR. Seus principais objetivos eram: *“gerar novos empregos, ampliar as oportunidades de acesso popular aos*

⁵⁷ O orçamento plurianual de investimentos do triênio entre 1980 e 1982, aprovado pela Lei 1683/79, foi previsto em Cr\$ 1,9 bilhão de reais, sendo que de recursos próprios, a prefeitura contaria com cerca de Cr\$ 230 milhões ao longo dos três anos.

bens e serviços básicos e definir uma estrutura espacial descentralizada que propiciasse um desenvolvimento urbano equilibrado”. (IPUF, 1984a).

Para além da atividade turística, o PDTAUF pretendia ser um instrumento de orientação ao desenvolvimento econômico, social e espacial. Além disto, exigia a criação de uma estrutura institucional que suportasse o contínuo planejamento do setor turístico, o que não ocorreu nos anos seguintes à elaboração do plano.

Assim como os planos diretores elaborados para os municípios vizinhos, entregues na mesma época, o plano turístico contou com a cooperação técnica alemã, através da GTZ, mediante a operacionalização de um acordo de Cooperação CNDU-IPUF.

Executado em convênio com a República Federal da Alemanha, como parte do convênio COM/BIRD, contou com a participação de consultores da GTZ e de outras entidades estrangeiras. Este Plano propôs uma estratégia de obras, programas e projetos para o desenvolvimento de longo prazo do turismo em todo o AUF. (IPUF, 2004, p. 125)

A equipe responsável pelo PDTAUF era, no entanto, mais restrita do que aquela atuante nos planos diretores: uma pequena equipe composta por quatro pessoas compunham o núcleo permanente de elaboração do plano. Os demais técnicos do IPUF colaboraram em assuntos específicos ao longo do processo.

O PDTAUF era igualmente o resultado de análises técnicas, baseadas em estimativas de demanda, oferta e impacto econômico. As propostas de intervenção adquiriam um conteúdo de “estratégias de desenvolvimento turístico”, que abarcavam ações como “marketing” e divulgação turística, incentivos para empreendimentos turísticos, propostas para fortalecimento da organização turística local e projetos específicos de urbanização de

praias e valorização do patrimônio histórico. O PDTAUF significou a primeira tentativa mais sistemática de institucionalização de gestão da atividade turística no âmbito da estrutura administrativa municipal. Veremos que tal discurso ganharia repercussão nos anos seguintes, sobretudo ao longo da década de 1990, quando ações de marketing e empresariamento urbano trouxeram para o centro da agenda política local as preocupações ligadas ao desenvolvimento turístico. Se inicialmente o planejamento do turismo esteve atrelado ao IPUF, posteriormente ganharia novos percursos, sendo gestado principalmente na iniciativa privada, em ações muitas vezes subsidiadas pelo poder público. Esta dinâmica contribuiria para tornar secundária a prática do planejamento urbano na estrutura de governo.

Após estas experiências frustradas de planejamento regional, o IPUF concentra suas energias no interior dos limites municipais. Os primeiros anos da década de 1980 marcam três dinâmicas importantes: 1) a elaboração da Lei 1.851/82, então chamado de Plano Diretor da Trindade; 2) a elaboração da Lei 2.193/85, intitulada “Plano Diretor dos Balneários”; e 3) o início das discussões, em 1986, da revisão do Plano Diretor do Distrito Sede, que viria a se concretizar somente em 1997, com a aprovação da Lei Complementar 001/97.

Tanto o plano diretor da Trindade⁵⁸ quanto dos Balneários foram elaborados com estrutura e conteúdo semelhante aos planos diretores feitos para os

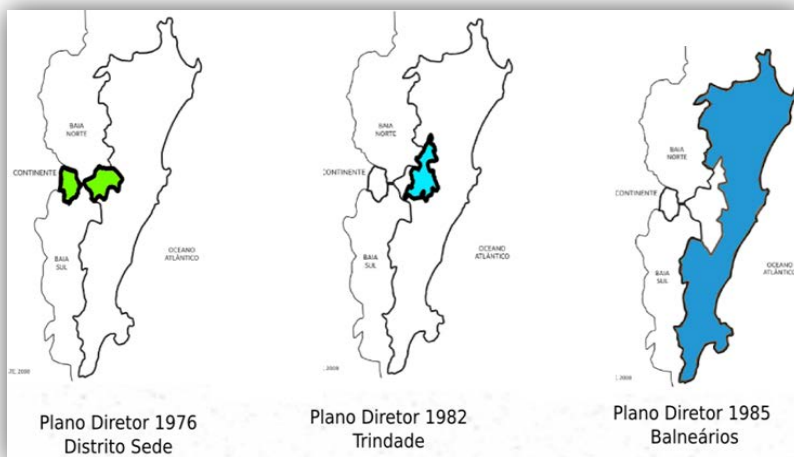
⁵⁸ Instituído pela lei 1851/82, estabeleceu diretrizes para descentralização do centro histórico de Florianópolis, em contrapartida ao Plano de Investimentos do Projeto Cura/BNH (1977-1982) que tivera a inversão de significativos recursos em infraestrutura urbana. Este plano abrangia as regiões do Saco dos Limões, Pantanal, Trindade, Córrego Grande, Santa Monica, Itacorubi e Saco Grande. Sua principal virtude foi instituir em parte do Distrito Sede as mesmas normas e nomenclatura de zoneamento propostas para São José, Palhoça e Biguaçu. (ATLAS do município de Florianópolis, p. 126)

municípios vizinhos de Biguaçu, Palhoça e São José. Ambos contaram com a assessoria da GTZ que ofereceu apoio técnico, sobretudo na definição da base conceitual e metodológica dos planos.

Elaborado em convênio com a República Federal da Alemanha, através da empresa GTZ, este plano foi instituído pela lei municipal 2193/85, estabelecendo diretrizes de zoneamento para expansão urbana em 11 dos 12 distritos que compõem o Município de Florianópolis, abrangendo mais de 80% do território municipal de 438km². (IPUF, 2004, p. 123)

A elaboração destes dois planos teve como motivação a estratégia de ampliar a abrangência dos instrumentos de regulamentação urbanística existentes até então. O Plano diretor de 1976, Lei 1.440/76, recobria apenas o distrito sede. O Plano Diretor da Trindade, por sua vez, abrangia outros bairros do município, situados próximos ao distrito sede.

Figura 14: Abrangência das normas urbanísticas de Florianópolis, 1976 a 1997



Fonte: Elaborado WOLF (2015), no prelo.

Em 1985 foi implantado o Plano Diretor dos Balneários, que regulamentava o uso e ocupação do solo no restante do território municipal não contemplado pelas duas leis anteriores. A figura 14 apresenta esta evolução.

Neste momento inicial o IPUF, formado em grande parte por profissionais recém-formados, estabelece um vínculo forte de cooperação com órgãos internacionais de assessoria técnica. A mais profícua relação foi edificada com a GTZ, órgão de cooperação técnica alemã que ao longo da década de 1970 e 1980 estabelece uma série de acordos com diversas municipalidades no sul do Brasil. No âmbito deste acordo ocorre um fluxo importante de técnicos com formação e experiência em áreas diversas: patrimônio, transportes e mobilidade, projetos e regulação urbanística, entre outros.

O IPUF fazia convênio com a Alemanha, com a GTZ, com o Japão, com a JICA⁵⁹. Muitos técnicos daqui foram fazer formação fora e principalmente muitos técnicos de lá vieram para cá. Alguns ficaram um bom tempo conosco. Ajudavam principalmente na questão da metodologia, das formas de atuação. No início do IPUF se incentivava muito isso no sentido do aprimoramento profissional. Muitos de nós aproveitávamos. (Entrevista F14 realizada no dia 25 de setembro de 2014)

⁵⁹ Assim como a GTZ é um órgão de cooperação internacional vinculado ao governo alemão, a JICA é o órgão do Governo Japonês responsável pela implementação da Assistência Oficial para o Desenvolvimento. Segundo dados do site oficial, a JICA tem como objetivo apoiar o crescimento de países em desenvolvimento através da formação de pessoal, a criação de organizações e sistemas, o desenvolvimento de pesquisas ou a difusão técnica. Conta com uma rede de escritórios em cerca de 100 países, prestando assistência técnica a mais de 150 países. No Brasil suas atividades iniciaram em 1959, através da assinatura de acordos de cooperação técnica e a realização de treinamentos no Japão. Alguns técnicos do IPUF foram contemplados com este programa de treinamento no Japão, que recebe anualmente cerca de 8.000 técnicos de vários países do mundo, com áreas de atuação bastante diversificadas: planejamento de desenvolvimento, administração pública, empreendimentos públicos, transporte, infraestrutura social, comunicação e informação, agricultura, pecuária, floresta, pesca, mineração, comércio, turismo, capacitação, saneamento, seguridade social, entre outros.

Tanto o plano diretor da Trindade quanto dos Balneários era considerado instrumento vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Área Conurbada do Aglomerado Urbano de Florianópolis, possuindo assim base conceitual, metodologia, estrutura e conteúdo semelhantes entre si. Suas primeiras ações iniciaram ainda em 1980, no momento em que eram finalizados os planos diretores dos municípios vizinhos, bem como o PDTAUF.

Com a intensificação da atividade turística iniciada ainda na década de 1970, o Plano Diretor dos Balneários apresentava a clara preocupação de oferecer mecanismos de controle do processo de expansão urbana que pressionava áreas de ocupação tradicional ou áreas ambientalmente frágeis, protegidas pelas legislações estaduais ou federais.

Este contexto foi responsável por transformar, em poucos anos, a paisagem de algumas comunidades tradicionais da área costeira de Ilha de Santa Catarina.⁶⁰ Para regular tal dinâmica intensa de urbanização, o IPUF apostava no caráter disciplinar e repressivo dos instrumentos de caráter físico-territorial. É neste sentido que os planos diretores da Trindade e dos Balneários sedimentavam uma instrumentalização normativa para o controle do uso do solo, principalmente em áreas pressionadas pelo capital imobiliário ligado a atividade turística.

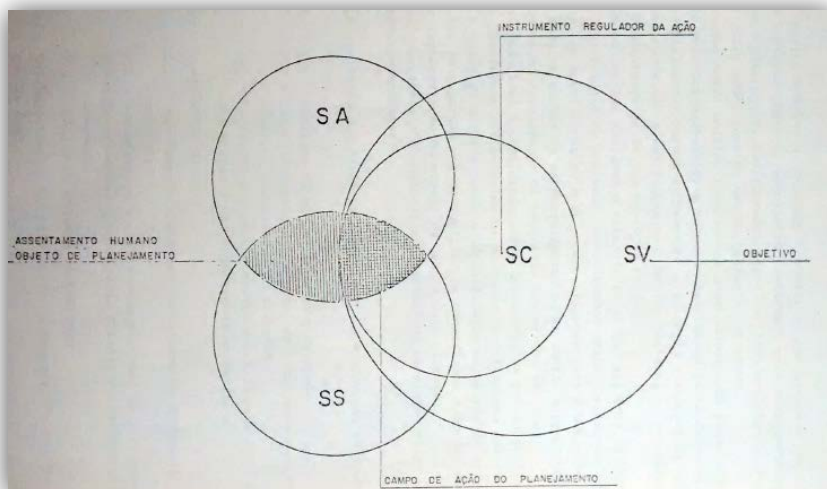
O plano diretor de uso do solo dos balneários e interior da Ilha de Santa Catarina objetiva, basicamente, disciplinar o crescimento e a ocupação dos demais Distritos da Ilha, tendo em vista a preservação do seu patrimônio natural e o estabelecimento de um adequado padrão de uso do solo. Este objetivo geral deverá ser traduzido

⁶⁰ São os representantes mais fortes destas transformações as comunidades dos Ingleses, Canasvieiras, Cachoeira do Bom Jesus, Ponta das Canas, Cacupé, Sambaqui, entre outras, quase todas situadas no quadrante norte e oeste da Ilha de Santa Catarina. Na década de 1980 e 1990 os balneários situados na porção sul do território insular permaneciam relativamente estáveis, situação que seria modificada nos últimos anos da década de 1990 e ao longo dos anos 2000.

concretamente na formulação de um conjunto de diretrizes legais norteadoras do assentamento das pessoas e atividades no espaço, complementadas por um rol de obras que contribuam para a definição do modelo de uso do solo adequado à função específica da área. (IPUF, 1984b, p.02)

A base conceitual, fomentada pelo intercâmbio com as agências internacionais de cooperação, tiveram como fundamento o modelo de análise contido na obra de Brian A. Thomson⁶¹.

Figura 15: Esquema conceitual da metodologia Thomson



Fonte: PMF (1984b)

Os apontamentos metodológicos apresentados por Brian Alejandro Thomson, apesar de algumas limitações observadas no modelo, constituem boa base para a elaboração deste plano, considerando, particularmente, a valorização atribuída ao “Sistema de Sustentação Natural”, que, neste caso, se ajusta perfeitamente às características da Área e aos objetivos precípuos do trabalho. (PMF, 1984b, p.04)

⁶¹ THOMSON, Brian Alejandro. Planeamiento I e Planeamiento II – Métodos para el Planeamiento Urbano. Departamento de Paneamiento – FIUP, UNNE, 1971.

Thomson apresentava um conceito de planejamento fundado na intersecção de três sistemas específicos: o sistema de atividades (SA), sistema de sustentação (SS) e sistema de controle (SC). O trabalho e população definiriam o SA. O trabalho e lugar formariam o SS. É o cruzamento do SS e SA que resultam no assentamento humano, que por sua vez, necessita do SC, instrumento regulador das relações entre SS e SA. Esquemáticamente a relação entre os diversos sistemas seria assim definido:

O modelo teórico de Briam A. Thomson, à medida em que divide a realidade em três sistemas básicos, permite um tratamento mais abrangente que as abordagens tradicionais, configuradas pelas análises setoriais, revelando-se, de outro lado, como um método bastante operativo. Fundamentados nesse modelo, formulou-se a metodologia do Plano Diretor de Uso dos Solos dos Balneários e Interior da Ilha de Santa Catarina. (...) A análise “técnica” é completada com o depoimento da população fixa e flutuante, permitindo a fixação de um conjunto de diretrizes que deverão nortear a ocupação da área, como a identificação de um rol de medidas e obras que se reportam aos desequilíbrios constatados e/ou sirvam de suporte a implementação do modelo de uso do solo proposto. (PMF, 1984b, p.07)

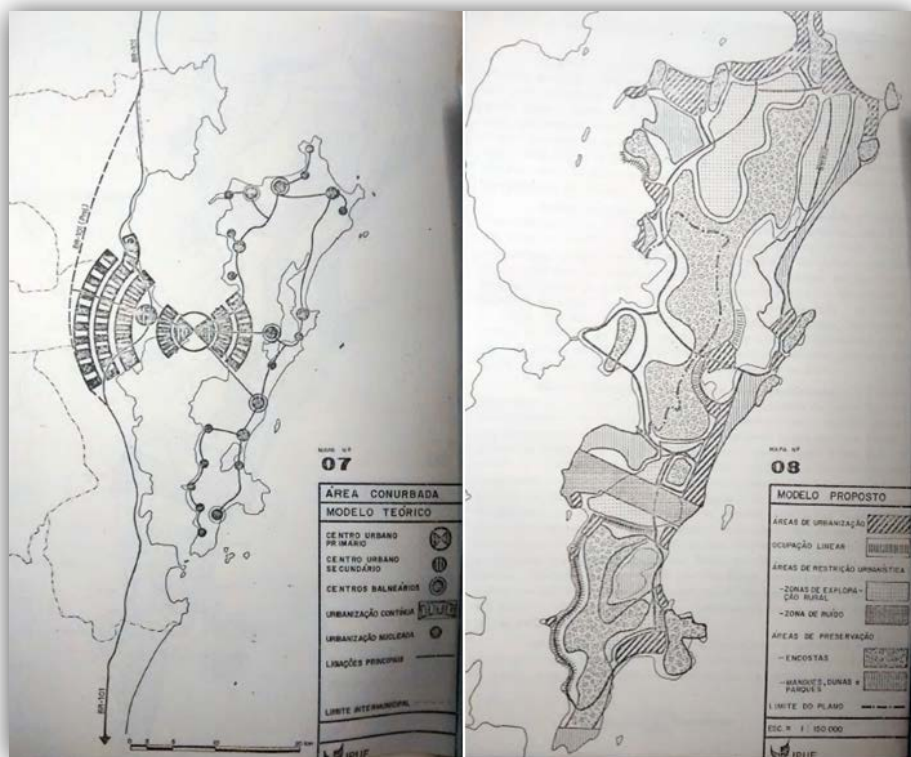
O diagnóstico estava, pois, pautado na análise destes três sistemas (Sustentação Natural - SS, de Atividades – SA e de Controle – SC). Ao final do diagnóstico eram propostas diretrizes gerais, seguido de um “*modelo de ocupação do uso do solo*”. Na parte final era apresentado o conteúdo programático do plano, composto por programas e ações a serem efetivados.

O plano diretor dos balneários apresentava um forte vínculo conceitual com o conteúdo dos planos diretores elaborados para São José, Palhoça e Biguaçu, que compreendiam a estruturação de uma centralidade regional na área continental:

O modelo de ocupação dos Balneários não pode ser dissociado do modelo teórico maior de ocupação da

Região. Nesse modelo maior os centros insular e continental de Florianópolis configuram um centro urbano primário de grande polarização regional. Por outro lado, devido à difícil acessibilidade desse pólo causada pela travessia das duas pontes e por seu escasso potencial de expansão, devido às duas baías e ao Morro da Cruz, contempla o macro-modelo a criação de um centro urbano na zona continental, chamado Centro Regional. (PMF, 1984b, p.11)

Figura 16: Modelo teórico e proposto de ocupação para a área conurbada



Fonte: PMF (1984b)

A ilha de Santa Catarina abarcaria antes as atividades ligadas ao turismo, segundo uma proposta que:

(...) viabiliza os gêmeos de paisagem natural e comunidade urbana de pequeno porte. É essa função que explica por um lado a definição de alguns centros balneários em suas costas norte, leste e sul e por outro a manutenção de urbanizações nucleadas englobando os demais balneários e as localidades do interior da ilha, todos interligados por um sistema viário principal. (PMF, 1984b, p.12)

Tínhamos, portanto, a reprodução no Plano Diretor dos Balneários da tríade conceitual que deu base para a proposta dos planos diretores municipais dos municípios vizinhos:

1. A criação e consolidação de um sistema viário hierarquizado e a constituição de um sistema viário principal ainda inexistente.
2. A criação de um centro regional de grande porte na área continental, com o direcionamento da ocupação para o continente, o que responderia às demandas principais por densidade e intensificação do uso do solo urbano;
3. A valorização dos atributos naturais e paisagísticos como fundamento principal de atuação dos instrumentos urbanísticos de controle e regulamentação.

Do PDTAUF, o Plano Diretor dos Balneários buscou consolidar a diretriz de incentivo cuidadoso à atividade turística. A leitura dos técnicos naquele momento ressaltava a necessidade de moderar a atuação dos agentes econômicos vinculados ao setor imobiliário-turístico, oferecendo restrições e constrangimentos à sua livre atuação.

A promulgação da Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo dos Balneários, em meados da década de 1980, representou um marco para o planejamento da cidade, pois inseriu aspectos da preservação do patrimônio edificado e do patrimônio natural e ambiental no arcabouço do Plano Diretor. Assim, a consolidação desses mecanismos municipais de

gerenciamento do uso e a ocupação do solo se tornaram importantes modalidades para viabilizar a preservação quanto aos aspectos legais e em relação à sua operacionalização. (...) O Plano Diretor dos Balneários, além de contemplar todo o espaço municipal (excluindo o Distrito Sede), declarou os balneários áreas especiais de interesse turístico. Incorporou de forma rigorosa, os conceitos de preservação ambiental existentes na legislação federal, ampliando as exigências de preservação ambiental que constavam do Plano Urbano da cidade vigente desde 1976. (ADAMS, 2002, 64-65)

Neste cenário de rápida urbanização, o Plano Diretor dos Balneários delimitava mais de 50% do território municipal como Área de Preservação Permanente - APP. Criava também uma nova categoria de zoneamento, as Áreas de Preservação Limitada - APL, consideradas zonas de transição entre as áreas urbanizadas e as áreas de preservação permanente (APP).

E no embalo, em função deste plano, de todo esse levantamento e essa visão formatada, surge um plano diretor dos balneários que era uma referência em nível nacional, porque, por exemplo, as APL's não existia, este conceito de APL ele foi a partir dessa visão, ele criava uma área de transição entre o urbano e a preservação, então não existia em nível de Brasil. Naquela época não existia. Nós fomos os pioneiros na implantação de uma área de transição entre o urbano e o preservável, digamos assim, né. E criava justamente este amortecimento, esta transição. (Entrevista F22 realizada no dia 12 de novembro de 2014)

Da leitura das primeiras ações do IPUF enquanto órgão de planejamento urbano municipal é importante destacar dois aspectos fundamentais de análise:

- 1) Existe uma forte lógica de articulação, em termos metodológicos, conceituais, programáticos e de conteúdo, entre os vários instrumentos de planejamento instituídos pelo IPUF neste período: desde o PDIAUF, passando pelos planos diretores para os

municípios de São José, Biguaçu e Palhoça, pelo PDTAUF e culminando com a elaboração do Plano Diretor da Trindade e o Plano Diretor dos Balneários;

- 2) Principalmente a partir do plano diretor da Trindade e dos Balneários, em meados da década de 1985, intensifica-se uma característica muito própria do IPUF e de inúmeros técnicos de carreira inseridos em seus quadros técnicos: a incorporação e reverberação de uma prática calcada na defesa dos atributos naturais, culturais e paisagísticos de Florianópolis. Para alguns destes técnicos de carreira, é neste momento que o IPUF, ou pelo menos alguns de seus profissionais, assume uma postura mais firme de “defensor da cidade”, que se manifestava, sobretudo na elaboração de instrumentos urbanísticos e normativos de caráter restritivo. Para estes mesmos autores, foi esta postura mais inflexível do IPUF - frente a um cenário de amplificação das disputas territoriais em relação ao uso do solo - que colaborou para o isolamento e enfraquecimento institucional do órgão logo após a implantação do Plano Diretor dos Balneários. Tal condição se intensificaria a partir da abertura política, completada em 1988 com a promulgação da nova Constituição. Este aspecto específico será aprofundado no tópico 6.2.

É com o mesmo espírito que em 1986 iniciam-se as discussões para a revisão do Plano Diretor do Distrito Sede. Assim como o Plano Diretor dos Balneários e da Trindade, a revisão do plano diretor do Distrito Sede seria elaborado em gabinete, pelo quadro técnico do IPUF.

Em 1982 o IPUF já contava com uma proposta de revisão do Plano Diretor do Distrito-Sede. No entanto, por decisão da Administração Municipal à época, foi levada à aprovação somente a parte

referente à periferia do miolo urbano, no que ficou conhecido como Plano da Trindade (Lei 1.851/82). Além do miolo urbano ficava a descoberto da atualização também a área continental (...) neste ínterim, a proposta de revisão do Plano Diretor do Distrito Sede foi aprofundada, incluindo alterações julgadas necessárias no Plano da Trindade. (IPUF, 1986, p.05)

Todos estes instrumentos inseriam-se em um esforço de revisão das legislações urbanísticas existentes. Eram compreendidos como atualização do Plano Diretor de Florianópolis de 1976, que se encontrava obsoleto por motivos diversos, segundo PMF (1986, p.2):

- O desenvolvimento dos anos anteriores havia produzido uma grande expansão urbana em Florianópolis, forçando a localização de usos em áreas distintas daquelas a elas destinadas;
- O conflito entre realidade e legislação, que transformou as leis atuais em um amontoado de normas casuísticas a exigir consolidação e revisão;
- A criação de leis federais, que geraram mudanças no zoneamento (por exemplo, a delimitação das áreas não parceláveis acima de 30% de declividade);
- A necessidade de assegurar os objetivos que foram definidos pelas diferentes pesquisas e trabalhos de planejamento ocorridos nos últimos anos.

Este mesmo documento apresentava ainda os objetivos principais da revisão do Plano Diretor do Distrito Sede:

- 1) Impedir a ocupação em áreas que por sua paisagem, seus recursos naturais, pela salvaguarda do equilíbrio ecológico e por sua instabilidade foram consideradas pela legislação federal e estadual como áreas de preservação;
- 2) Manter e criar referenciais urbanos com ênfase nos valores históricos, culturais e paisagísticos da cidade;

- 3) Garantir os espaços necessários para a implantação do sistema estrutural de vias de circulação urbana; e
- 4) Manter a identidade das áreas residenciais homogêneas, assegurando espaços para as diversas classes sociais; entre outros.

A revisão do Plano Diretor do Distrito-Sede buscava igualmente oferecer soluções às críticas lançadas aos instrumentos de regulação urbanística existentes em Florianópolis na época. Tais críticas foram sintetizadas por PMF (1986):

- 1) Rigidez das normas e instrumentos, que exigiria a criação de alternativas que possibilitassem maior variação das soluções arquitetônicas através da adoção de índices urbanísticos variáveis e da flexibilização da forma de ocupação dos lotes, permitindo edificações isoladas, agrupadas, geminadas ou em condomínio;
- 2) Congestionamento da área central, para tanto o plano previa uma redução da densidade no centro tradicional e induzia um maior adensamento nas áreas periféricas;
- 3) Planejamento não participativo. Pela primeira vez, de forma clara, uma legislação colocava-se aberta à participação comunitária em Florianópolis, tornando-a obrigatória na elaboração dos planos específicos. O próprio plano previa instâncias decisórias, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CMDU);
- 4) Descaracterização das áreas homogêneas existentes: o plano buscava equilibrar as necessidades de adensamento e expansão da cidade nos próximos 15 anos com o intuito de preservar áreas urbanas homogêneas;

- 5) Pouca especificidade no controle das categorias de uso da cidade.
Para tanto o plano propunha uma expansão para cerca de 50 categorias de zonas, com padrões de uso e ocupação diferenciados “*sem cair no exagero tecnicista dos planos de outras capitais que utilizam mais de 500 categorias diferentes de uso*” (PMF, 1986, p.38)
- 6) Excessiva densidade causada pelas normas vigentes. O plano de 1976 previa densidade máxima no distrito sede de 500hab/ha; sua aplicação, porém tem possibilitado densidades reais acima de 2.000hab./ha. O plano trabalharia com uma escala de densidades reais que não ultrapassaria 1.500 hab./ha, distribuídas segundo critérios de centralidade e paisagem urbana.
- 7) Aleatoriedade da paisagem urbana. O plano previa a demarcação de pontos focais e eixos visuais, que seriam objeto de concurso público para definição de diretrizes mais refinadas de edificação.

Apesar deste aporte conceitual e da definição de diretrizes amplas de uso e ocupação do solo, a proposta inicial de revisão do Plano Diretor do Distrito-Sede acabou entrando em um processo atribulado de encaminhamento. Diferentemente do que ocorrera com os planos diretores dos Balneários e da Trindade, o poder de influência do IPUF no âmbito da estrutura de governo executivo e legislativo municipal parecia conhecer um forte refluxo.

Por mais que os subsídios conceituais e argumentos técnicos apontassem para um produto coerente com os demais instrumentos urbanísticos existentes, o fato é que plano diretor do distrito-sede seria aprovado apenas 11 anos após o seu início, em 1997. Nesta dinâmica o conteúdo final do plano afasta-se fortemente das intenções iniciais. Faremos uma análise mais detalhada deste processo no tópico 5.4.

A segunda metade da década de 1980 marca ainda o surgimento de outros instrumentos de planejamento, os chamados Planos de Urbanização Específicos – PUE. Entre 1984 e 2004 foram elaborados, ao todo, nove destes planos.

- 1) PUE da Praia Brava (1984);
- 2) PUE de Jurerê Internacional (1986);
- 3) PUE da Praia Mole (1990), Lei nº 3.342/90;
- 4) PUE da Barra da Lagoa (1992), Lei nº 3.711/92;
- 5) PUE do Retiro da Lagoa (1992) Lei nº 3.709/92;
- 6) PEU da Planície Entremares (1992) Lei nº 3.958/92;
- 7) PUE da Praia do Santinho e Ingleses Sul (1999), Lei nº 3.143/88;
- 8) PUE de Santo Antônio de Lisboa (2004) e
- 9) PUE do Pântano do Sul (2004).

O objetivo de tais planos era de conformar instrumentos detalhados de intervenção urbanística, de forma a adequar os planos diretores mais gerais à realidade fundiária e de ocupação de cada setor da cidade. Nos PUE, as propostas poderiam variar de escalas intermediárias, como 1: 5.000, até detalhamentos na escala 1: 500. A escala padrão utilizada na maior parte dos planos era, no entanto 1: 2.000.

Todos os planos, sem exceção foram elaborados para as áreas balneárias da Ilha de Santa Catarina. Buscava-se assim oferecer ferramentas de controle ao processo de urbanização acelerada que estas áreas vivenciavam desde o início da década de 1980. O PUE pretendia também assegurar reservas de áreas para o sistema viário, transporte coletivo, escolas, áreas verdes, vias para pedestres, ciclovias e outros equipamentos comunitários. Alguns destes instrumentos pretendiam também desenvolver planos de massa, que significavam um nível maior de determinações e detalhamentos, bem como

o estabelecimento mais rígido de parâmetros edilícios. Esta concepção, segundo seus autores, tinha o objetivo principal de assegurar a manutenção das características paisagísticas e culturais destas áreas.

Com a urbanização e migração acelerada, a população residente do Campeche poderá vir a sentir-se culturalmente desenraizada, tornando necessário revitalizar os espaços de valor cultural valorizados pela comunidade. Com os planos de massa, a comunidade não perderá sua identidade e os novos moradores disporão de referências culturais que facilitarão sua integração. (IPUF, 1992, p.12)

Destes PUE's, os dois primeiros nem foram encaminhados à Câmara de Vereadores. O PUE de Jurerê Internacional, por exemplo, foi permeado de controvérsias por conta do polêmico aterramento do Rio do Meio na Praia de Jurerê. A elaboração do PUE iniciou após a implantação de primeira etapa do empreendimento denominado Jurerê Internacional, em 1983. O conceito de tal empreendimento, capitaneado pelo Grupo Habitasul, era de construir um balneário de alto padrão.

Foto 1: Loteamento Jurerê, em 1982. Ao centro o Rio do Meio, aterrado



Fonte: Habitasul, apud SANTOS (2007, p. 31)

Após a finalização do PUE, ocorre o embargo à implantação da segunda etapa do empreendimento. A Ação Civil Pública, nº 539/87, de iniciativa de moradores da região, objetivava proteger áreas de APP's localizadas no interior do loteamento. Parte do empreendimento permaneceu embargada até 1992. Em entrevista concedida a SANTOS (2007) o então diretor do IPUF, Etienne Silva⁶² faz o seguinte relato:

O rio era o elemento geográfico mais notável, segundo os geógrafos e os ambientalistas, os fotógrafos e os arquitetos. Ele definia claramente a área frontal de preservação da praia e o IPUF tomou esta posição explicitamente, e mostrou a inconstitucionalidade do projeto em relação a toda legislação de Florianópolis. A partir daí começaram as negociações no IPUF. Todas as decisões no Instituto, principalmente aquelas que envolviam grandes interesses ou projetos de maior impacto, eram decididas no mínimo por três técnicos de áreas diversas – e um dos diretores da casa - tendo em vista a representatividade das opiniões e dos enfoques e a invulnerabilidade a interesses localizados, econômicos ou políticos. Todas as decisões dessa natureza eram sujeitas ao grupo. Como se tratava de projeto de uma envergadura ainda maior, que colocava em risco, como colocou toda a legislação elaborada até então pelo IPUF, referente ao meio ambiente, a decisão passou a ser objeto da análise de todos os técnicos da casa. (SILVA, Etienne. Entrevista concedida à SANTOS, 2007, p. 60)

O projeto passou então pelo parecer de 23 profissionais de formação superior do quadro técnico do IPUF, dos quais 21 foram contrários à implantação do empreendimento naquelas condições. Neste momento

⁶² Etienne, falecido em 1997, foi também professor do curso de Economia da UFSC.

inicia-se um embate forte entre os representantes da Habitasul e os profissionais do IPUF, relatado no livro do Instituto CECCA⁶³ (1996).

Me venha com argumentos - as leis nós fazemos e desfazemos (...) A gente dizia: "Pelo menos preservem o rio e poupem a sua margem (...). A resposta da Habitasul foi sintomática". Imagina que vamos deixar o filé para todos e comer o pescoço a 56 m da praia... Uma visão bovina do espaço natural... enfim estamos no Sul. (...) Na época houve até pareceres ecológicos com respaldo acadêmico para condenar o rio. (CECCA, 2006, p.220).

Este processo representou um momento marcante da história do IPUF que culminou com o pedido de demissão não somente do diretor-presidente, como também de outros cargos diretivos do órgão:

Esta reunião segundo o relatório do CECCA, ocorreu ano de 1980, dela participando o prefeito (nomeado pelo regime militar) prof. Francisco Cordeiro; o representante da Habitasul, prof. Clóvis Calliari, o diretor técnico do IPUF, prof. Etienne Silva (todos do Departamento de Economia/UFSC), bem como o Presidente do IPUF, o prof. Fernando de Mello. Após este embate, os professores Fernando e Etienne pediram demissão. O autor do parecer favorável foi também o professor Paulo Lago. E o rio? É "o preço do progresso". (SANTOS, 2007, p. 61)

Mesmo com tantos pareceres técnicos contrários, o projeto de Jurerê Internacional foi implantado segundo a proposta dos empreendedores. De acordo com o que foi possível auferir ao longo da pesquisa, este parece ter sido o primeiro grande desgaste institucional do órgão junto à estrutura administrativa municipal. Neste momento, tornou-se mais perceptível aos quadros técnicos do IPUF que sua influência na definição das ações de gestão e planejamento do espaço urbano estava condicionada a limites cada vez mais restritos. A capacidade de persuasão dos princípios técnicos e

⁶³ CECCA: Uma cidade numa Ilha: Relatório sobre problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina/ Centro de Estudos Cultura e Cidadania. Florianópolis: Ed. Insular, 1996.

ambientais nos quais se assentavam seus discursos e proposições parecia debilitada.

Colocaríamos o caso de Jurerê Internacional como o primeiro sintoma de um movimento que se intensificaria nos anos seguintes: o gradual isolamento do órgão no âmbito da estrutura administrativa e a separação entre a lógica de atuação dos técnicos - e seus instrumentos urbanísticos - da lógica de atuação dos demais atores institucionalizados, sobretudo do núcleo central do poder executivo e do poder legislativo municipal.

Porque o IPUF sempre se colocou como o guardião da cidade, ou seja, o guardião do planejamento da cidade. Então em última instância inclusive o próprio prefeito teria que se submeter a esse planejamento, e isso era cada vez mais inaceitável. (Entrevista F15 realizada no dia 17 de setembro de 2014)

Nossa pesquisa não conseguiu encontrar registros físicos – relatórios, atas, produtos - tanto para o PUE de Jurerê Internacional quanto para o PUE da Praia Brava. A ausência de registro, a falta de repercussão prática de tais planos e as memórias dispersas dos técnicos de carreira, faz com que a reconstituição da metodologia e conteúdo de tais planos seja uma tarefa inviável.

O primeiro PUE efetivamente elaborado e aprovado como legislação municipal foi o PUE da Praia Mole, em 1990, através da lei n° 3.342/90. Em seguida seriam elaborados e aprovados os PUE da Barra da Lagoa, do Retiro da Lagoa e do Campeche, todos no ano de 1992. Deixaremos para falar mais detalhadamente destes planos no item 5.4.

Por ora cabe reforçar uma leitura mais geral da década de 1980 no que tange as ações de planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis. De um início florescente, marcado por uma dinâmica de forte institucionalização e repercussão na estrutura administrativa - com ações

que buscavam lançar o órgão na direção de uma ambiciosa missão metropolitana - o órgão encerra o período em um cenário marcado por perturbações e adversidades.

Ao longo da década de 1980 se sedimentaria uma forma muito específica de "planejamento urbano" em Florianópolis que guarda muito pouca relação com as expectativas e discursos dos quadros técnicos do IPUF. Tal "modelo" se caracteriza por dois aspectos principais:

- 1) O fato de que as dinâmicas de elaboração dos planos diretores e leis urbanísticas decorrentes assumem um caráter extremamente moroso, que poderíamos caracterizar como uma atitude de procrastinação, cujas causas principais estão geralmente situadas fora dos quadros técnicos do IPUF; e
- 2) O fato de que tais leis, quando instituídas, passam a ser alvos de alterações sistemáticas, descaracterizando os princípios e intenções contidas nas propostas originais. Tal lógica, surgida neste período, viria a se reproduzir e se aprofundar ao longo dos anos seguintes, caracterizando inclusive as experiências mais recentes, como o plano diretor de 2014.

O primeiro aspecto é facilmente apreensível quando verificamos as dinâmicas de elaboração dos três últimos planos diretores, de 1976, de 1997 e de 2014 que consumiram, ao todo, 26 anos de discussão.⁶⁴ É, pois, marcante o fato de que nos últimos 45 anos de planejamento urbano

⁶⁴ O Plano de 1976 foi iniciado em 1969 e aprovado mediante pressão do poder executivo municipal na Câmara de Vereadores; o plano de 1997 foi iniciado em 1986, levando 11 anos para ser efetivamente instituído. Já o plano de 2014, iniciado em 2006, levou 07 anos para ser aprovado pela Câmara de Vereadores.

institucionalizado em Florianópolis⁶⁵, o município tenha passado praticamente 60% do tempo discutindo planos diretores sob o argumento de que as normas precedentes encontravam-se desatualizadas.

Com a aprovação do Plano dos Balneários, a partir de 1985, houve um esforço para atualizar o Plano Diretor do Distrito Sede, só concretizado doze anos depois (1997). Neste ínterim, mais de trinta leis de alteração do Plano em vigência foram aprovadas, tornando-o um emaranhado legal de difícil compreensão e aplicação. (ADAMS, 2002, 66)

No que tange a alterações das leis, detalharemos ao longo do sexto capítulo. Por ora cabe apresentar, como forma de ilustrar este aspecto, o depoimento de um dos técnicos do IPUF, já aposentado, e diretamente vinculado ao setor de planejamento do município.

Florianópolis detém talvez o triste recorde de ser a cidade do país com maior número de leis urbanísticas aprovadas pela derrubada do veto do Prefeito, atualmente em mais de 1.000. Pressão eventual, porém semelhante, exercem políticos, dirigentes de órgãos públicos das três esferas de governo, os quais aliam sua influência político-partidária à alavanca das obras e serviços sob seu controle. (IPUF, 2004, p. 127)

Os últimos anos da década de 1980 assinalaram, pois, uma fragilização do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis, frente a um cenário de perda de legitimidade da razão instrumental e a corrosão dos fundamentos do projeto moderno que subsidiavam as ações instituídas na capital ao longo das décadas de 1950, 60 e 70.

Mesmo que essas dinâmicas não significassem ainda um total ocaso, o fato é que o período após a abertura política marcou um processo de fragilização do órgão. Já nos primeiros anos da década de 1990 o IPUF padeceria do

⁶⁵ Se colocarmos como marco inicial não a criação do IPUF em 1977, mas o início do processo de elaboração do PDIAUF, em 1969.

primeiro golpe mais contundente: a submissão no legislativo municipal de um projeto de lei, de autoria do então vereador Michel Curi, para a sua extinção. Trataremos mais detalhadamente deste aspecto no tópico 5.4.

5.3 O PEU de 1987 e os primeiros anos do IPPUJ (1991-1997)

As décadas de 1960 e 1970 marcam para Joinville um período de ruptura na sua dinâmica de urbanização. As estatísticas revelam um crescimento populacional anual da ordem de 7% durante a década de 1960 e de cerca de 10% ao ano na década de 1970. A população que era de 69.677 em 1960 é multiplicada por 3 e salta para 235.812 habitantes em 1980 (IBGE 1960, 1970 e 1980). Segundo SANTANA (1998) esta dinâmica demográfica foi baseada, sobretudo, em fluxos migratórios do Paraná e do interior catarinense, que buscavam em Joinville oportunidades de empregos geradas pela intensa industrialização⁶⁶.

No plano institucional, o PBU/65 precipitou a contratação dos primeiros técnicos e a formação de uma pequena estrutura de planejamento que se encarregaria da elaboração da lei 1.262/73. Esta nascente estrutura, no entanto, seria fragilizada nos anos posteriores ao plano de 1973.

A partir de 1976, o sistema de planejamento tem reduzidas suas atividades, cujas intervenções basearam-se em alterações do plano diretor e a um relativo controle urbanístico. A atual administração, num primeiro momento preocupou-se em resolver problemas imediatos sem, contudo perder de vista a necessidade de revitalizar o sistema de planejamento. (IPPUJ, 1987, p. 06)

⁶⁶ Segundo dados trazidos por ANDRADE (2011) o setor industrial correspondia a 62,46% do PIB em 1970, alcançando em 1975 o pico histórico de 77,65%. Para o autor tal condição era o resultado principal das ações inscritas ao longo do período compreendido pelo “milagre econômico” e início do período militar.

É na tentativa de revitalização do planejamento na estrutura administrativa que foi criado o setor de planejamento, vinculado à Secretaria de Planejamento e Coordenação. Este novo núcleo técnico, formado entre os anos de 1981 e 1984, teve a responsabilidade inicial de elaborar um plano urbanístico para Joinville. A lei de 1973 apresentava-se obsoleta, frente a um cenário de urbanização extensiva capitaneada pela dinâmica de industrialização do período militar. Este “modelo de desenvolvimento”, no entanto, passava a ser visto de forma negativa, como potencial gerador de conflitos:

Seria o momento de nos permitir questionar, até que ponto o contínuo desenvolvimento local, baseado no setor industrial, empregando mão-de-obra predominantemente de baixa renda e se o resultado real deste processo para o conjunto da cidade seria conveniente. (IPPUJ, 1987, p. 06)

Em 1986 é iniciada a elaboração do Plano de Estruturação Urbana - PEU, finalizado em 1987. Na visão do prefeito e dos técnicos da época, a elaboração do PEU/87 foi consequência das pressões geradas pelo rápido processo de expansão urbana vivenciada pela cidade ao longo das décadas de 1970 e 1980.

É de se esperar que para um futuro próximo, ainda se verifiquem as altas taxas de crescimento. A administração municipal preocupada com o agravamento dos problemas sociais e urbanos, vem desenvolvendo gestões no sentido de alterar este quadro, através de medidas que visem refrear o fluxo migratório. (IPPUJ, 1987, p. 05)

Diferentemente do PBU/65, o PEU/87 foi elaborado pela própria equipe de técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação: foi o resultado de dois anos de trabalho de um pequeno grupo de profissionais ligados à Secretaria de Planejamento e Gestão.

Esse Plano foi inicialmente concebido para ser um Plano Diretor de Desenvolvimento. A equipe técnica até tentou realizar esta tarefa, mas, dadas as condições políticas e técnicas da época, ficou restrito às questões de ordenação físico-territorial do espaço urbano. Desse esforço resultou a Lei Complementar nº 027/1996, ainda em vigor, mas profundamente alterada por conta das mesmas demandas pontuais que alteraram a Lei Municipal no 1.410/75. (IPPUJ, 1987, p. 06)

Diferentemente do Plano de 1973, de caráter físico-territorial e pragmático, o PEU/87 foi estruturado a partir de um conteúdo generalista, oferecendo diretrizes mais amplas de orientação ao uso e ocupação do solo municipal. Não foi transformado em lei municipal, tampouco continha regulamentação específica ou definição de regime urbanístico. Seu conteúdo seria regulamentado apenas nove anos mais tarde, com a aprovação da Lei Complementar nº 27 em 27 de março de 1996. Até este momento, era ainda a Lei 1.262/73 que estabelecia as diretrizes para o sistema viário, a regulamentação do uso e as normas para o parcelamento do solo urbano.

Este documento, elaborado por técnicos da Secretaria de Planejamento e Coordenação, conta com a colaboração dos demais setores da Administração Municipal (...). O trabalho contém diversas análises e proposições para a ordenação urbana, devendo contudo ser completado com a elaboração e detalhamento de legislação urbanística pertinente. O PEU, documento de informação técnica, servirá de base para discussões à cerca dos problemas e potencialidades da cidade, e deverá sofrer ajustes, de como refletir os reais interesses e anseios da comunidade joinvillense. (IPPUJ, 1987, p. 05)

A forma de elaboração do PEU reproduziu, em muitos aspectos, o método diagnóstico-proposição-ação⁶⁷.

⁶⁷ Sua elaboração esteve baseada nas seguintes etapas: 1) Elaboração de um termo de referência que definia as premissas básicas do trabalho; 2) Realização de trabalho

Cabe destacar, no entanto, que o PEU/87 diferencia-se dos planos diretores analisados anteriormente, não somente por limitar-se a orientações mais gerais, mas também por evitar o padrão burocrático de acúmulo de dados e informações quantitativas aparentemente desarticuladas. Sua estrutura é o resultado da junção de oito temas específicos: 1) Sistema físico e natural; 2) Evolução urbana; 3) Parcelamento; 4) Habitação; 5) Sistema viário; 6) Estrutura urbana geral; 7) Área central; e 8) Pré-zoneamento.

Precedido por análises mais qualitativas que quantitativas dos fenômenos, cada capítulo do PEU apresentava conteúdo autônomo e era finalizado com recomendações específicas, de acordo com o diagnóstico apresentado. Outra característica distinta do PEU diz respeito ao esforço de espacialização das análises e proposições: para cada tópico havia a preocupação de mapeamento dos problemas e soluções, espacializados também através de plantas e croquis. Esta forma pragmática de aproximação entre problemas e soluções específicas talvez seja um dos motivos que explique a razão pela qual o PEU teve relativa influência no processo de estruturação da cidade.

O PEU, principalmente nos primeiros anos após a sua aprovação teve uma influência importante na cidade, principalmente nas diretrizes do sistema viário e na organização da área central, que existia até propostas bem claras e detalhadas, através de croquis, desenhos, etc.⁶⁸ (Entrevistado J10, 23 de abril de 2014)

de coleta e análise de dados em fontes primárias e secundárias; 3) Definição de propostas, partindo do geral ao específico, do macrozoneamento ao pré-zoneamento; 4) A definição de índices urbanísticos a serem adotados com base no adensamento populacional desejável e na capacidade de infraestrutura; e 5) Elaboração do documento final.

⁶⁸ O PEU apresentava um capítulo específico para a área central da cidade, que continha uma detalhada não somente de sistema viário, mas também de requalificação dos espaços públicos, dos equipamentos urbanos e de conformação de um sistema de áreas verdes e de lazer.

No que tange o sistema físico e natural, o plano apresenta um rico mapeamento que espacializa desde questões mais gerais como a delimitação das áreas de proteção ambiental, zonas agrícolas de aptidão restrita, de proteção de encosta ou de mananciais; até o levantamento detalhado das áreas sujeitas à movimentação de terra e erosão, ou áreas onde a superfície foi alterada por atividades de mineração. Esta leitura foi a base para a proposta do macrozoneamento, apresentado ao final do documento.⁶⁹

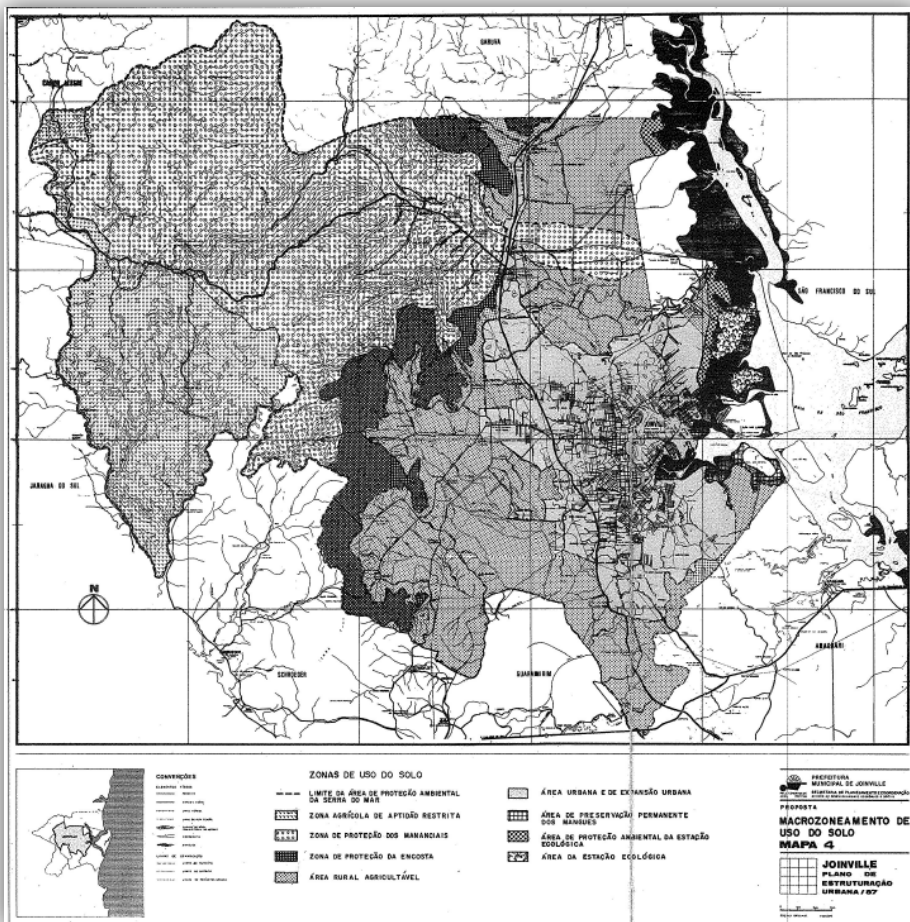
O fato de tratar primeiramente o sistema físico e natural, colocando-o como condicionante principal à expansão urbana, o PEU representa uma mudança no enfoque em relação aos instrumentos tradicionais de planejamento urbano. Assim como ocorrera com o Plano Diretor dos Balneários de Florianópolis, em 1985, o PEU também traz a temática ambiental para o centro das preocupações dos núcleos técnicos do planejamento institucionalizado. Em ambos os municípios isto acontece no mesmo período. Outro elemento marcante do PEU/87 diz respeito à preocupação em apresentar propostas pragmáticas tanto para o sistema viário quanto para a requalificação da área central do município.

No que tange o sistema viário, o PEU propõe uma hierarquia ao sistema viário existente. Apresenta também as principais deficiências operacionais desta estrutura, apontando 23 problemas e pontos de conflito distribuídos no território municipal. Além disso, empreende uma análise extensiva a respeito da conectividade da malha viária, destacando as áreas pouco integradas, a inadequação de diretrizes viárias para loteamentos existentes,

⁶⁹ Para este tema são dadas diretrizes bastante gerais de ocupação para cada uma das seguintes zonas: 1) Área urbana ou de expansão urbana; 2) Área rural agricultável; 3) Área de proteção ambiental da Serra do Mar; 4) Área de preservação dos mangues; e 5) Área de proteção da Estação Ecológica.

as dificuldades de atendimentos do transporte coletivo urbano, bem como a demarcação de áreas prioritárias de ocupação.

Figura 17: Macrozoneamento do PEU/87



Fonte: IPPUJ, PEU/87

Percebemos assim que, diferentemente dos planos analisados no período anterior, que negavam os problemas da cidade pré-existente, o PEU procura subsidiar suas propostas em uma análise mais detalhada da cidade já

construída⁷⁰. Trabalhava, portanto, mais no sentido de retificar os instrumentos de planejamento viário já existentes, do que de apresentar novas ações estruturantes.

A primeira tentativa de se pensar mais ordenadamente a estrutura viária e seus sistemas foi através do Plano Básico de Urbanismo, de 1965. As diretrizes viárias foram consolidadas mais tarde, em 1972, pelo Plano Diretor do Sistema de Transportes Urbanos (PDSTU). A preocupação básica era reforçar a estrutura linear de crescimento no sentido Norte/Sul, por meio de um conjunto de medidas onde o transporte coletivo assumisse as rédeas deste processo. (IPPUJ, 1987, p. 70)

Outro tópico importante do PEU diz respeito à Estrutura Urbana Geral. Neste capítulo o plano apresenta uma leitura do processo de organização do espaço urbano municipal, comparando Joinville aos demais centros urbanos brasileiros. Já em 1987 o IPPUJ propunha a valorização do transporte coletivo e a criação de um sistema de ciclovias, principalmente ao longo das vias mais importantes. Esta visão buscava valorizar o uso de tais modais como forma de atenuar os impactos dos movimentos pendulares, característica de uma cidade que se organizou a partir da diferenciação entre o local de moradia, as áreas centrais e as zonas industriais, estas últimas localizadas principalmente nas áreas periféricas. Estas propostas emergiram de uma crítica estabelecida pelo PEU/87 a respeito do processo de expansão

⁷⁰ Para tanto, o PEU mapeia 28 obras viárias necessárias, entre ciclovias, intersecções e viadutos. Divide igualmente tais intervenções em três níveis de prioridade. Diferentemente do plano viário de 1972 que propunha apenas três tipologias de via, o PEU sugere um sistema viário conformado por oito categorias: 1) vias estruturais, principais e secundárias; 2) vias coletoras, principais e auxiliares; 3) vias locais; 4) vias de pedestre; 5) vias especiais; 6) ciclovias; e 7) vias do distrito industrial.

periférica da cidade a partir da ampliação pouco criteriosa do sistema viário ocorrida em épocas passadas.

Os altos custos de implantação (econômicos, administrativos e políticos) das medidas propostas terminaram por inviabilizar boa parte delas. A prefeitura mais recentemente vem adotando com seus próprios recursos, as intervenções sugeridas nos diversos documentos de diretrizes e normas existentes em função do agravamento dos problemas viários verificados. As recomendações, se concretizadas como um todo, ampliaram a estrutura viária e provavelmente contribuiriam para reforçar ainda mais as discontinuidades físicas existentes, e a situação atual dos usos conflitantes e intenso parcelamento do solo na periferia. (IPPUJ, 1987, p. 73)

O plano evidencia ainda a importância do centro histórico na configuração da cidade. Segundo os técnicos responsáveis pela elaboração do documento, é ali que a cidade de Joinville apresenta elementos específicos que a diferencia das demais:

A cidade de Joinville tem como parâmetro de configuração, um modelo de polinucleação do espaço verificado na maioria das cidades brasileiras. São tendências tradicionais e que correspondem a: nucleação (1º estágio); expansão linear (2º estágio) e concentração (3º estágio). A partir do núcleo central é que toda a estrutura se define. Daí surgiu a cidade, possuindo uma característica toda especial que a diferencia do resto. Este local é o termômetro da vida urbana, é onde Joinville é mais Joinville. (IPPUJ, 1987, p. 75)

O que mais nos interessa nesta análise, no entanto, diz respeito ao método utilizado para a leitura do território. O PEU, no que tange a dinâmica de crescimento da cidade, utiliza-se do conceito de vetores de expansão.

Uma mesclagem entre os variados padrões de ocupação do solo e a estrutura viária básica, tem como resultado na linguagem do planejador urbano,

o que se convencionou chamar de estrutura urbana geral. Manuseando estes dois instrumentos de trabalho são identificados vetores de expansão e/ou tendências de expansão urbana, bem como suas características. Para decisões no campo do desenvolvimento urbano, é muito prático trabalhar com a ideia de vetores. Eles podem ser reforçados, desviados, neutralizados ou contidos. De acordo com as intervenções de caráter normativo – leis urbanísticas, código de obras e tributário – detém-se algum tipo de controle administrativo e fixo, sobre o crescimento da cidade. (IPPUJ, 1987, p. 77)

Percebe-se assim que há uma mudança no teor da representação do planejamento urbano e seus instrumentos: embora permaneça uma valorização dos atributos físicos da configuração urbana, observamos uma visão menos autoritária e determinista, ao menos no nível do discurso. Na visão dos técnicos responsáveis pelo PEU, a análise da estrutura urbana a partir de vetores de expansão significaria a oferta de um ferramental analítico e propositivo mais adaptável frente ao cenário instável de crescimento da cidade.

A flexibilidade é a grande vantagem deste sistema; frequentemente esses vetores e tendências podem ser avaliados e checados na sua eficácia. Assim o plano passa a ser reestudado a partir dos efeitos observados. Como a cidade não é um mecanismo rígido de transformação, tudo se baseia num esquema geral que vai se adaptando às diversas situações que possam surgir concretamente. Desta forma, gradualmente se abandonaria a ideia do plano estático e acabado, que sabe tudo e diz como tudo deve ser feito. (IPPUJ, 1987, p. 78)

É significativa esta passagem do PEU/87. Leva-nos a concluir que havia, já na década de 1980, uma compreensão, por parte dos quadros técnicos do IPPUJ, das limitações e insuficiências do modo tradicional de atuação. Frente a este cenário, as alternativas surgiam no próprio âmbito dos círculos profissionais. Não se ventilava, ainda, a possibilidade de incluir outras

lógicas “profanas” a tais deliberações, tampouco se cogitava a abertura “democrática” do planejamento. Em nenhum momento o PEU faz menção a qualquer articulação com a sociedade civil.

O planejamento urbano institucionalizado apresentava-se ainda como uma instância técnica de relativa autonomia em relação aos demais atores sociais. A preocupação de abertura do órgão surgiria de forma tímida na Lei Complementar nº 27/96 e mais intensamente no plano diretor iniciado em 2006, já no âmbito de vigência do Estatuto da Cidade.

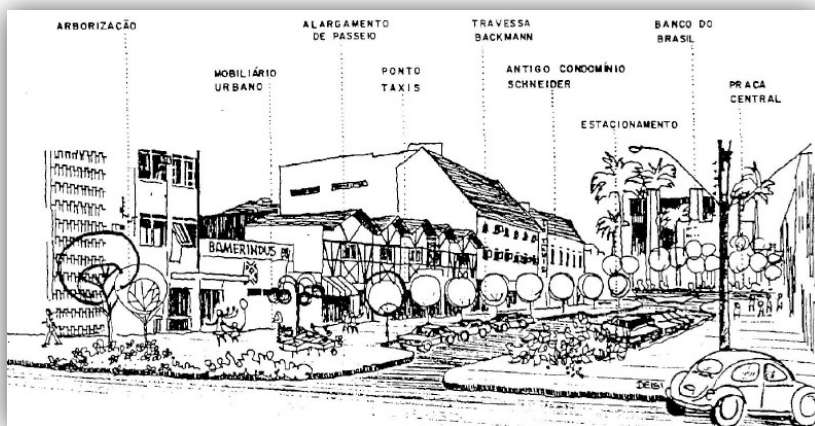
O PEU/87 escolheu dez vetores prioritários para uma caracterização mais detalhada. A escolha se deu pelas características intrínsecas: foram detalhados os vetores mais emblemáticos, seja pela tendência à verticalização e adensamento, seja pela expansão urbana periférica que representavam. Para cada vetor foram sugeridas ações estruturantes. A título de exemplo, citamos as recomendações para o vetor 01, que representa área adjacente ao centro histórico:

Para o vetor 01 as ações devem reforçar as características de expansão detectadas, otimizando os equipamentos e serviços à escala urbana e promovendo a revitalização do bairro Bucarein, levando em conta as possibilidades de verticalização na área – o gabarito poderá ser próximo do máximo permitido na zona central. A conexão com o centro, pela Avenida Getúlio Vargas, deve receber tratamento prioritário e adequado ao porte do verto, diante da identidade das atividades aí encontradas. Por outro lado, o incentivo às externalidades positivas existentes e as que forem “criadas” deverão servir de suporte à expansão dos vetores 04 e 05. (IPPUJ, 1987, p. 99)

Percebemos assim o grau de generalidade com que as diretrizes de uso e ocupação são abordadas no PEU/87.

No sétimo capítulo, intitulado “Área Central”, o PEU/87 propõem ações estratégicas para o centro histórico da cidade, compreendido como núcleo estratégico de intervenção e o foco de animação da cidade e da economia local. Segundo a visão dos técnicos, *“tudo o que acontece aí irá refletir no restante do conjunto urbano; e por ter este valor cultural de modelo, deve merecer um tratamento especial como o que se procurará dar a partir de agora”*. (IPPUJ, 1987, p. 121). Para tanto oferece recomendações para o parcelamento do solo e para o sistema viário.

Figura 18: Croqui de desenho urbano para a área central de Joinville



Fonte: IPPUJ, PEU/87

Propõe, igualmente, diretrizes como: sistema integrado de caminhabilidade para pedestres; estabelecimento de estacionamentos marcados; criação de pontos de encontro; espaço para comércio e estacionamento para bicicletas; articulação dos espaços públicos livres; a redução do tráfego de passagem, entre outros.

Poder-se-à unificar o material e desenhos para os passeios numa tentativa de resgatar o uso do piso tradicional em cimento liso, conjugando com as tendências atuais de utilização de pedra portuguesa,

criando padrões de pavimentações segundo cores e texturas. Além disso, as ruas de uso predominantemente comercial/serviços podem, ainda, receber um incentivo especial para que haja a colocação de toldos e marquises, de modo a proteger e colorir os passeios dando-lhes uma característica bem específica. (IPPUJ, 1987, p. 135)

Seu conteúdo avançava, pois, para além das preocupações de distribuição de recursos ou parcelamento e uso do solo mais afeitas ao planejamento urbano abrangente, típico dos anos anteriores. Valoriza a dimensão arquitetônica do planejamento urbano, ou o urbanismo tal qual ele se estruturou no Brasil: preocupado com a forma, a volumetria, as relações espaciais entre as edificações, a qualidade dos ambientes, a valorização dos eixos visuais, os padrões de revestimento, bem como o mobiliário urbano (sinalização, arborização, iluminação pública, bancos, telefones públicos, etc.). Poderíamos caracterizar estas preocupações como um conteúdo típico das ações de desenho urbano.

Por fim, o PEU/87 propõe o macrozoneamento para o município.⁷¹ Uma das inovações na proposta foi o resgate da figura do “uso tolerado”: usos existentes em determinadas zonas, incompatíveis com as propostas do plano, mas que são admitidos. Acompanhado de um maior rigor em relação às exigências para estes usos tolerados, o PEU/87 buscava desencorajá-los a permanecerem no local. Assim o plano ofereceria condições para uma maior flexibilidade e adaptabilidade às condições reais de organização da cidade

⁷¹ Nesta proposta de zoneamento são definidas diretrizes tais como: a) impedimento de ocupação onde se deseja a preservação; b) restrição de ocupação onde se pretende a regulamentação da ação negativa sobre o meio ambiente; c) intensificação da ocupação onde a infraestrutura e a acessibilidade recomendam; d) estimulação da ocupação onde se pretende a criação de novas alternativas de assentamentos; e) controle de ocupação onde seja necessário a modificação do padrão de ocupação em função da excessiva densidade populacional; e f) consolidação da ocupação, em assentamentos populacionais de baixo nível sócio-econômico e carente infraestrutura e equipamentos de consumo coletivo.

sem colocar, de forma sumária, parcela importante da população e das atividades econômicas na clandestinidade. A figura do “uso tolerado” apareceria novamente no plano diretor de 2008 e, sobretudo, no âmbito da Lei de Ordenamento Territorial, ainda em processo de discussões públicas.⁷²

Ao final do documento, nas considerações finais, o PEU/87 deixa claro seu caráter generalista, cujo conteúdo significava a demarcação de diretrizes gerais, sem a intenção de substituir o Plano Diretor de 1973, no que tange os instrumentos legais de controle e regulamentação do uso do solo municipal.

Ao concluir esta etapa, com a apresentação de uma proposta de zoneamento de uso do solo, cabe esclarecer que o trabalho do Plano de Estruturação Urbana não está concluído. Em verdade, a sua conclusão se dará somente quando a institucionalização do conjunto de normas e regulamentos que deverão ser elaborados a seguir. Compõe este conjunto, a Lei de zoneamento do Solo Urbano, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e o Código de Obras. (IPPUJ, 1987, p. 153)

O passo seguinte à elaboração do PEU/87 foi a criação de um instituto de planejamento. Apenas quatro anos após a sua finalização é criado o IPPUJ, em 1991. No momento em que o IPUF dava sinais de instabilidade, Joinville criava, através da lei 2497 de 31 de janeiro de 1991, o IPPUJ.

As sementes de estruturação do setor de planejamento urbano, que já estavam presentes no PBU/65, foram igualmente reforçadas pelo plano de 1987:

Como forma de garantir um crescimento equilibrado, sem perder a noção da imagem da cidade nos seus aspectos mais peculiares, é fundamental a continuidade e o aprimoramento do Sistema de Planejamento ora implantado. Sob pena de, num

⁷² Explicaremos mais detalhadamente o percurso tortuoso de elaboração da Lei de Ordenamento Territorial no capítulo 7.

curto espaço de tempo, perder-se o controle dos vetores de crescimento, gerando conflitos em diversos níveis da vida urbana e uma consequente queda da qualidade de vida da população local. (IPPUJ, 1987, p. 153)

A demanda por planejamento urbano em Joinville, capitaneada pela intensa dinâmica de urbanização da cidade ao longo das décadas de 1970 e 1980, parecia inevitável naquele momento. A criação do IPPUJ era um dos poucos pontos de convergência entre as agendas políticas dos principais candidatos às eleições municipais de 1989:

(...) estive na pauta da campanha política, tanto no programa do José Carlos Vieira quanto do Luís Gomes, a criação de um instituto de planejamento urbano e de uma fundação do meio ambiente. Assim surgiu realmente a ideia lá em 1991, acho que em 90 surgiu a FUNDEMA e em 91 surgiu o IPPUJ. (Entrevista J15, concedida em 25 de novembro de 2014)

Assim voltamos ao conteúdo apresentado no primeiro tópico deste capítulo, que colocava dois motivos possíveis para o surgimento das instituições: 1) a clarividência de seus criadores – no caso de Florianópolis; e 2) as demandas resultantes da própria “dinâmica social”, que nos parece caracterizar melhor o caso de Joinville. Florianópolis, uma pacata cidade na década de 1970, não esperou tanto tempo, precipitando a institucionalização do Planejamento Urbano antes que ele se tornasse, de fato, uma questão coletivamente importante.

Para os técnico de carreira, presentes naquele momento (entrevistados J05, J09, J10, J14 e J16) foi a existência do PEU/87 e do pequeno núcleo técnico da Secretaria de Planejamento que precipitaram a criação do IPPUJ. Aos poucos o acúmulo de reflexões e intervenções sobre o território, bem como o aparelhamento da estrutura administrativa ganhou repercussão no núcleo central do poder executivo. Tal situação acabou por sensibilizar as

instâncias decisórias em relação à necessidade de criação de um órgão autônomo de planejamento urbano, nos moldes do IPPUC.

Foi na época inspirado, obviamente, no modelo de Curitiba. Pela proximidade que Joinville tem com Curitiba, muitos arquitetos estudaram em Curitiba, como é o caso do Eduardo, então traziam, tinham vivenciado a experiência do IPPUC que naquele momento era considerado um modelo exitoso de cidade planejada, no final dos anos 80, início dos anos 90. Então o modelo de Curitiba estimulou. E Joinville estava realmente em um processo de crescimento muito forte, nos anos 70 e 80. E a temática, o discurso da falta de planejamento, ele era quase um senso comum. (Entrevista J14, concedida em 24 de novembro de 2014)

Em seus primeiros anos de funcionamento, o IPPUJ tratou de gerenciar um forte conflito: a existência de um emaranhado de legislações urbanísticas desarticuladas⁷³. Esta dificuldade só viria a ser remediada com a aprovação da Lei Complementar n°27/96, responsável por estabelecer novos parâmetros para o controle do uso e ocupação do solo. Esta lei redefinia o perímetro urbano e instituiu novas normativas para o parcelamento do solo urbano em Joinville, de acordo com as diretrizes apresentadas pelo PEU/87.

Nos primeiros cinco anos de atuação, parte importante da capacidade de trabalho do IPPUJ foi drenada para a elaboração da nova lei. Neste momento o órgão não apresentava estrutura condizente com a dimensão das responsabilidades assumidas. É o que podemos auferir a partir das entrevistas e da análise dos relatórios anuais do órgão. Nestes relatos fica evidente as dificuldades operacionais atravessadas pelo instituto:

⁷³ Os primeiros anos de funcionamento do IPPUJ foram marcados pela sobreposição de uma regulamentação do uso do solo em vigência desde 1973, pautada em princípios do PBU/65, a partir da existência de novas diretrizes e orientações gerais propostas pelo PEU/87.

Diversas contingências como: a fase de instalação e estruturação, inexistência de orçamento próprio, deficiências relacionadas ao espaço físico, restrições à contratação de pessoal, e principalmente a reduzida possibilidade de efetuar investimentos, resultado da queda expressiva da receita da Administração Municipal, resultaram, por conseqüência, na significativa redução do ritmo de trabalho, inicialmente previsto, notadamente no que se refere à contratação de serviços especializados. (IPPUJ, relatório anual de 1991, pág. 12)

Tal estado de penúria do IPPUJ é reproduzido nos relatórios de 1992 e 1993, demonstrando o cenário generalizado de dificuldades enfrentados pelo órgão nos primeiros anos de existência

No segundo ano de funcionamento ainda persistiram condições negativas de trabalho, notadamente espaço físico e recursos humanos e deficiências de gerenciamento, embora com dotação financeira própria e suficiente para completa estruturação física da fundação notadamente a partir do 2o semestre de 1992. (IPPUJ, relatório anual de 1992, pág. 15)

Deve ser destacado que no decorrer do ano, a Fundação passou por uma reestruturação que ainda encontra-se em andamento, onde houve diversas alterações no quadro de pessoal e inclusive a transferência da Divisão de Projetos da Secretaria de Planejamento e Coordenação. (...)A dificuldade na contratação de pessoal técnico para a substituição e a contenção de despesas implantada pela Administração Municipal foram os principais motivos que dificultaram o desenvolvimento dos projetos pela fundação. (IPPUJ, relatório anual de 1993, pág. 11)

Estes apelos pareciam não ganhar repercussão na estrutura administrativa, tanto que entre os anos de 1994 e 1996 os relatórios se limitaram a reproduzir o mesmo trecho que retratava as dificuldades dos anos anteriores.

Deve ser destacado que no decorrer do ano, a Fundação passou por uma reestruturação no quadro de pessoal, e, inclusive, com a transferência da Divisão de informação e Cadastro técnico da SSU

para esta fundação. (...) A dificuldade na contratação de pessoal técnico para substituição e a contenção de despesas implantadas pela administração municipal, foram os principais motivos que dificultaram o desenvolvimento dos projetos pela Fundação. (IPPUJ, relatórios anuais de 1994, pág. 12; 1995, pág. 09 e 1996, p. 07)

Diferentemente do percurso realizado pelo IPUF que vivenciou logo nos primeiros anos um rápido processo de ampliação, com respaldo político e institucional marcante, o IPPUJ parece atravessar seus primeiros anos com certa carência de legitimidade. Uma das explicações estava na crise fiscal vivida pela prefeitura municipal, manifesta em fortes ações de austeridade e contenção de gastos.

Em virtude da transição governamental, o IPPUJ nos primeiros meses de 93, passou por uma fase de reestruturação interna afim de enquadrar-se com as metas e objetivos da atual administração. Outras contingências como: restrições à contratação de pessoal e principalmente a reduzida possibilidade de efetuar investimentos, resultado de uma fase contenção de despesas implantada pela administração, afim de recuperar o caixa da Prefeitura Municipal de Joinville, resultaram por consequência na significativa redução do ritmo de trabalho, inicialmente previsto, notadamente no que se refere à contratação de serviços especializados. (IPPUJ, relatório anual de 1993, pág. 08)

A condição precária de institucionalização do IPPUJ seria alterada somente a partir de 1996. Trataremos deste período específico no capítulo 7. Por ora cabe destacar que compreendemos o período entre 1991 e 1996 como a primeira fase do IPPUJ, marcada principalmente pelo esforço de sedimentar novos referenciais urbanísticos através da gestão do PEU/87 e da elaboração da Lei complementar n° 27/96. A prática dos técnicos, no entanto, estava condicionada por um cenário de fragilização institucional, pela relativa debilidade de recursos humanos e financeiros, mas também pela precariedade da própria estrutura física do órgão. Havia, até mesmo, temor

de que a falta de apoio institucional pudesse ter efeitos mais graves para a continuidade do órgão:

Ao nosso ver alguma ação mais efetiva deverá ser tomada para solucionar tal situação, sob pena da fundação até perder seu espaço de trabalho na estrutura administrativa municipal. (IPPUJ, relatório anual de 1992, pág. 09)

Os anos de 1995 e 1996 marcariam, no entanto, uma ampliação importante de seu quadro técnico, que duplicou de tamanho. Esta repentina modificação ocorre pelo fato do IPPUJ assumir, neste período, a responsabilidade pela elaboração de projetos arquitetônicos para inúmeras outras secretarias, com especial destaque para as secretarias de Educação e Saúde. Esta dinâmica é fundamental para a compreensão dos destinos trilhados pelo órgão e pela forma pela qual ele adquiriu legitimidade no interior da estrutura de governo⁷⁴.

A reestruturação do IPPUJ acontece primeiro na prática para depois ser institucionalizada através da lei 3.525, em 1997. Nesta reformulação, sua estrutura, inicialmente composta por duas diretorias, passa a conter outros dois departamentos: de projetos urbanos e de planejamento viário, resultantes da transferência de atribuições da Secretaria de Planejamento e Coordenação.

Diferentemente de Florianópolis, onde o IPUF foi fragilizado pela criação de novas secretarias e órgãos a partir de sua própria estrutura e quadro técnico; o IPPUJ apresenta dinâmica contrária: atribuições centrais na

⁷⁴ Neste momento o IPPUJ ganha corpo não somente pelo aumento de suas atribuições e responsabilidades, mas também pela contratação de 08 arquitetos e dois engenheiros civis entre os anos de 1995 e 1997. A maior parte destes novos profissionais foi lotada nos departamentos de projetos urbanos e planejamento viário, principalmente para a elaboração de projetos arquitetônicos de unidades escolares, de centros de saúde, de praças e áreas públicas, na elaboração de projetos de geometria viária, na definição de diretrizes viárias ou de sinalização.

estrutura de governo são por ele assumidas. Parte importante da legitimidade do instituto é resultante desta forma de atuação mais pragmática ligadas aos projetos arquitetônicos e viários, ações mais concretas e facilmente apreensíveis por atores político-institucionais e pela sociedade civil.

Desde o momento que eu entrei, acho que já era o segundo concurso do IPPUJ, naquele momento o IPPUJ estava trazendo atividades para dentro dele. Primeiro foi a questão dos projetos, do planejamento do transporte. Já estava planejando o trânsito, o sistema viário e começou a planejar também o transporte. Depois, a partir de 97 teve um crescimento muito grande com a realização de projetos especiais para a cidade: o Centreventos, as próprias estações, modelo de escola padrão, posto de saúde padrão. Foi desenvolvida uma série de projetos arquitetônicos marcantes, que fizeram isso evidenciar. Porque o planejamento urbano em si não se enxergava muito. Ele não é uma obra que você chega lá e inaugura, né? E isso foi uma coisa que com a vinda da parte de projeto de edificações e equipamentos públicos começou a aparecer bastante. (Entrevista J14, concedida em 24/11/2014)

Neste período inicial é marcante também a estruturação do setor administrativo e de pesquisa do órgão. Além de ações cotidianas de elaboração de ofícios e pareceres ou a administração dos recursos humanos e financeiros, estes setores se destacam pela criação de ferramentas informacionais de gestão, como a cartografia temática e o sistema de informações geográficas. Estes instrumentos viriam a ser, nos anos seguintes, importantes para a sistematização dos dados, o acompanhamento da evolução urbana do município, servindo de subsídio às análises e proposições do órgão.

No momento anterior à reestruturação, o IPPUJ apresentava uma atuação incipiente na elaboração de projetos arquitetônicos de edificações ou áreas

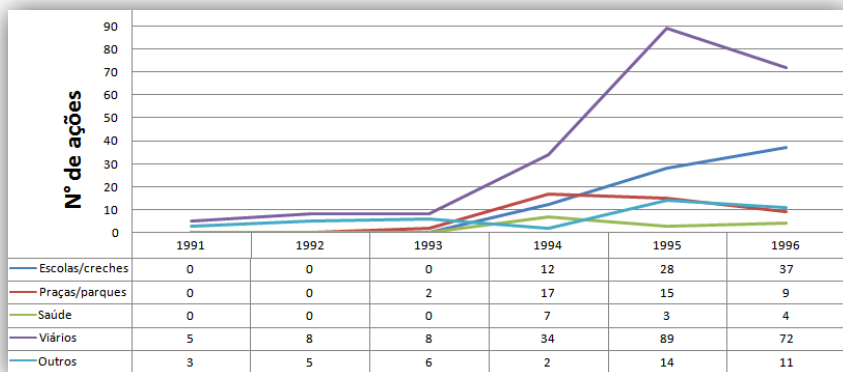
públicas. Nos primeiros anos o setor de projeto do órgão atuava em elementos específicos, tais quais: propostas para mobiliário urbano; sanitário público; decoração natalina; módulo de camelôs; abrigos de ônibus. Do ponto de vista da regulamentação, a diretoria técnica foi responsável pelo estudo da regulamentação de casas geminadas e anteprojeto de lei de regularização das edificações.

Neste período o setor de planejamento, responsável pela elaboração da Lei Complementar nº27/96 permaneceu estagnado, enquanto o setor ligado aos projetos arquitetônicos e ao sistema viário assistiu a uma rápida dinâmica de expansão, fenômeno que se manteria nos anos seqüentes.

E aí o IPPUJ deu realmente esta inflexão. Até porque o IPPUJ ainda era, ele tinha sido fundado em 91, mas até se estruturar, ele ainda era um recém instituto. Ainda estava se encontrando, então, ali na gestão do Luís Gomes. Ele que foi de 89 a 92. Depois de 93 a 97 que foi o Freitag e, principalmente, a partir de 98 o Luís Henrique. Realmente houve essa inflexão do IPPUJ de fazer muitos projetos. Até porque a cidade precisava, né? A cidade continuava naquele momento uma expansão urbana, econômica e demográfica muito grande. Então necessidade de creches, escolas, ampliações na área de saúde, dos postos de saúde. (Entrevista J15, concedida em 25 de novembro de 2014)

A figura 19 mostra a evolução do número de ações ao longo dos anos, de 1991 e 1996. É possível perceber que o ano de 1994, mas principalmente de 1995, representou uma mudança de perfil de atuação do IPPUJ, onde se destacam principalmente os projetos viários e de equipamentos coletivos, como escolas e creches.

Figura 19: As ações empreendidas pelo IPPUJ entre 1991 e 1996



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos relatórios anuais do IPPUJ

Entre 1995 e 1996 a atuação do setor de planejamento foi marcada pela discussão sobre a alteração do perímetro urbano; do parcelamento do solo e código de obras. Todas estas discussões foram sintetizadas e resultaram na Lei Complementar nº27/1996. Diferentemente do PBU/65 e do PEU/87, esta norma urbanística não veio acompanhada de material explicativo que possibilite uma análise mais aprofundada dos referenciais metodológicos e conceituais que guiaram sua elaboração. Desta forma nos limitaremos a realizar uma leitura crítica do conteúdo da lei.

A LC nº27/96 é o resultado da junção de quatro instrumentos urbanísticos: 1) macrozoneamento; 2) zoneamento; 3) perímetro urbano; e 4) parcelamento do solo.

No que tange o macrozoneamento, ela divide o território municipal em área rural e urbana. A área rural é subdividida em área rural de utilização controlada e área de conservação e preservação. Já a área urbana é dividida em área de ocupação prioritária e área de ocupação não-prioritária.

Para a área rural, o macrozoneamento se limita a definir os usos permitidos em cada uma das subáreas. Para a área urbana de ocupação não prioritária – AUNP existe uma delimitação de usos admitidos e índices genéricos pertinentes ao conjunto da zona.⁷⁵

Grande parte do conteúdo da referida lei é direcionada para regulamentar a Área urbana de ocupação prioritária – AUP. Para tanto ela é subdividida em 06 zonas urbanas e 07 setores especiais.⁷⁶ Não apresentaremos os detalhes de cada zona. Convém, no entanto, afirmar que tal zoneamento serviu para regulamentar as diretrizes contidas no PEU/87, já que a maioria das zonas já estava presente naquele documento. Os parâmetros adotados pela LC 27/96 seguiram, em sua maioria, às orientações por ele estabelecidas.

Após a promulgação da LC 27/96, o setor de planejamento urbano do IPPUJ entra em um momento de letargia, perdendo o seu poder de antecipação frente às dinâmicas do processo de reprodução do espaço urbano em Joinville. É neste momento que se sedimenta um padrão de atuação reativo que viria a caracterizar o órgão ao longo da década seguinte.

Por vários momentos a gente foi sendo massacrado e trabalhando reativamente: *ah, surgiu uma verba*

⁷⁵ Para a AUNP, são admitidos os seguintes usos: residência unifamiliar; chácara de recreio; associações recreativas; comércio varejista de âmbito local; igrejas e/ou locais de culto; e equipamentos comunitários. Em relação aos índices urbanísticos, são estipulados os seguintes parâmetros: a) dimensão do lote com testada mínima de 60m e área total mínima de 3.600m²; b) taxa de ocupação máxima dos lotes de 20%; c) gabarito máximo de 02 pavimentos; e d) afastamentos mínimos obrigatórios de 10m (frontal), 1,50m (lateral) e 1,50m (fundos).

⁷⁶ As zonas urbanas são as seguintes: 1) zona residencial, subdividida em 07 subzonas; 2) zona central, subdividida em zona central tradicional e zona central expandida; 3) zona industrial; 4) zona de corredor diversificado, subdividida em 05 subzonas; e 5) zona de proteção das faixas rodoviárias, subdividida em rodovia BR-101 e SC-301. Em relação aos setores especiais, temos os seguintes: 1) patrimônio ambiental urbano; 2) urbanização específica; 3) especial militar; 4) especial educacional; 5) áreas verdes, de lazer, recreação e turismo; 6) zonas de interesse público; e 7) de ocupação de várzeas.

para não sei o que', 'ai vai fazer projeto', 'surgiu não sei o que', 'ah, o hospital tem um ajuste de conduta', 'tem o TAC', 'o MP está no pescoço do Secretário de Saúde em tal coisa', 'tem que arrumar isso'.(...) geralmente o que nós arquitetos, todos de carreira, ou quem imagina um instituto de planejamento, pensa que os projetos do cotidiano, aqueles projetos rotineiros, eles não devem estar no instituto de planejamento, pois eles tomam muito tempo da equipe. Então a gente tem uma equipe de projeto que é muito grande. E basicamente a maior parte deles está fazendo projetos rotineiros. É a reforma do centro de Bem estar animal, é não sei o que. São projetos que facilmente poderiam ser contratados no mercado que não teriam essa necessidade de serem feitos dentro da prefeitura, até. (Entrevista J14, concedida em 24/11/2014)

A lógica de implantação de um padrão reativo de atuação é reforçada por outro técnico de carreira do IPPUJ:

(...) uma coisa que piorou muito o nosso trabalho nos últimos anos é essa cobrança cada vez maior de detalhamento dos projetos para serem licitados. E a gente faz tudo aqui. Desde a concepção até o orçamento, termo de referência. O acompanhamento a gente faz, a gente não é fiscal de obra e nem o órgão executor, mas o acompanhamento também. O profissional vai a campo para acompanhar. Então tu imagina se para cada projeto arquitetônico que sai de um arquiteto eu preciso mais três engenheiros embaixo para fazer o hidro, outro fazer o estrutural. (Entrevista J15, concedida em 24/11/2014)

No lugar de manter e aperfeiçoar as ferramentas analíticas, conceituais e propositivas oferecidas pelo PEU/87, os profissionais do IPPUJ ligados ao setor de planejamento assumem uma postura burocrática, trabalhando no sentido de gerir a nova lei, ou de complementá-la a partir de regulamentações específicas: lei de proteção do aeroporto, lei dos postos de combustível, lei de loteamentos populares; entre outros.

Em suma, poderíamos caracterizar estes primeiros anos do IPPUJ como uma dinâmica ambígua de estruturação e repercussão do órgão frente a um cenário de refluxo das ações de planejamento urbano. Vemos emergir assim uma atuação mais pragmática, que drena parte importante da capacidade de trabalho do IPPUJ para a elaboração de projetos arquitetônicos, para o desenvolvimento de ações de projetos viários e de transporte coletivo urbano.

Cabe, por fim, ressaltar uma característica de diferenciação entre IPUF e IPPUJ no que tange às dinâmicas locais que levaram à institucionalização do planejamento urbano: enquanto em Florianópolis a criação do IPUF surge como uma iniciativa unilateral por parte de certos atores políticos, em Joinville a criação do IPPUJ parece vir acompanhada de uma dinâmica socialmente ampliada de demandas por políticas públicas ligadas ao desenvolvimento urbano, sobretudo àquelas ligadas à habitação, mobilidade e infraestrutura básica. Embora tais temas sejam importantes e historicamente presentes nas dinâmicas institucionais de gestão do espaço urbano, é fato que o planejamento urbano não se confunde, nem se limita a elas. A mudança de gestão, entre os anos de 1996 e 1997, faria com que esta ambigüidade fosse intensificada. A sedimentação de um padrão reativo de atuação do IPPUJ passa a guardar pouca vinculação com as formas tradicionais de estruturação do domínio do planejamento urbano. Analisaremos este novo momento no capítulo 7, tópico 7.2.

5.4 O IPUF e os anos 1990: da euforia ao ceticismo

A década de 1990 inicia para o IPUF com um duro golpe: a apresentação na Câmara de Vereadores do Projeto de Lei nº4.452, em 15 de maio de 1990. De iniciativa dos vereadores Michel Curi e Francisco Ferreira, este projeto de lei propunha a extinção do IPUF e a criação de um Departamento de

Planejamento Urbano, vinculado ao Gabinete de Planejamento. Criado anteriormente pela lei nº 2641/87, o Gabinete de Planejamento tinha, na época, nível hierárquico equivalente ao das Secretarias Municipais. Era uma estrutura subordinada diretamente ao Prefeito Municipal, em desenho semelhante àquele existente em Joinville no mesmo período, poucos meses antes da criação do IPPUJ.

Com a criação do Departamento de Planejamento Urbano em substituição ao IPUF, seu quadro funcional seria absorvido pelo novo órgão dentro de suas necessidades, remanejando os demais funcionários para os outros órgãos da administração municipal. O departamento será constituído de técnicos especializados em planejamento e desenvolvimento urbano, tendo quadro funcional restrito às suas atribuições, como técnicos de preservação do meio ambiente, para preservação do patrimônio histórico e para planejamento e desenvolvimento urbano. (A NOTÍCIA, 17.05.90)

Embora o discurso colocasse o novo órgão como um núcleo técnico no interior da estrutura administrativa, composto por profissionais de formação especializada, o fato é que a iniciativa representava um desmonte da estrutura de planejamento urbano no município. Segundo esta proposta, o Departamento de Planejamento Urbano seria composto por apenas seis profissionais, assim distribuídos: um assessor de preservação do Meio Ambiente; um assessor de preservação do Patrimônio Histórico e uma assessoria de planejamento e desenvolvimento urbano composta, no máximo, por quatro profissionais especializados nas áreas de arquitetura e urbanismo, geografia, topografia e engenharia de tráfego.

No mesmo momento em que Joinville discutia a ampliação da estrutura vinculada ao planejamento urbano, Florianópolis fazia movimento contrário. Na capital, as ações empreendidas pelos vereadores visavam a

extinção do IPUF e a submissão do planejamento urbano à estrutura ordinária da administração municipal.

Nas justificativas do projeto de lei ficava clara a motivação da iniciativa: percebia-se o IPUF como um órgão de excessivo prestígio e repercussão no âmbito da estrutura administrativa municipal, uma estrutura que disputava a legitimidade de atuação e de decisão com os poderes tradicionalmente constituídos, sobretudo com a própria Câmara de Vereadores.

O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis criado pela Lei 1494/77, vem, sistematicamente, nos últimos dez anos extrapolando suas atribuições legais, fugindo do objetivo principal e inicial de planejamento. Tem interferido gradativamente, de forma indevida, nas atividades concernentes à diversas secretarias da Prefeitura Municipal utilizando-se de conceitos e outras formas de procedimentos contrárias ao mais elementar princípio de independência administrativa e funcional. Gerou e vem gerando, com este procedimento, conflito de ordem técnica, política, econômica e social para a Cidade de Florianópolis. (PMF- CMF, Projeto de Lei 4.452/90, pág. 05)

São desferidas igualmente críticas a respeito da baixa operacionalidade de suas propostas e a pequena repercussão de suas ações, o que configuraria uma mudança de finalidade e atribuições do órgão, segundo o que previa a lei de sua criação de 1977.

Os técnicos daquele Instituto perderam o sentido de praticidade e viabilidade técnico-econômica de seu planejamento verificando-se assim fuga de significativo capital para investimentos. O vazio encontrado nos Planos Diretores e Leis sugeridas ao Prefeito e, por conseguinte, enviadas a esta Câmara, pressupõe-se como propositais, ou na melhor das hipóteses, por omissão e negligência de seus autores. Pode-se ainda aduzir, comentários e críticas da opinião pública as determinações, projetos ou pretensões do IPUF na atividade que se propõem. (...) O órgão de planejamento, para atender as suas

finalidades, não pode, a exemplo do que ocorre em outros estados, competir, ou mesmo atribuir-se a tarefas de execução. (PMF-CMF, Projeto de Lei 4.452/90, pág. 05)

Além destes argumentos, mais contundentes, o referido projeto de Lei aponta outras fragilidades do órgão, como a suposta fragmentação interna da estrutura organizativa e, até mesmo, a origem dos técnicos incorporados ao seu quadro.

Em diversas ocasiões encontramos administrações paralelas dentro do próprio Instituto, gerando conflito nos serviços. Este Instituto foi tomado por técnicos oriundos das mais diversos recantos do País, e até mesmo do exterior, estranhos assim aos interesses de nossa cidade. (PMF-CMF, Projeto de Lei 4.452/90, pág. 05)

Este processo evidencia uma compreensão relativamente recorrente naquele momento: os anos iniciais do IPUF, caracterizados pela rápida ampliação da estrutura, do quadro técnico e pela a incorporação de competências e projetos de grande porte fez com que o órgão se tornasse, uma instância concentradora de poder e influência. Neste cenário o IPUF seria capaz de rivalizar com o prestígio e a legitimidade de ação do prefeito municipal e da Câmara de Vereadores. A ideia de que o IPUF ficara “grande demais” era compartilhada por setores da mídia local naquele momento.

Florianópolis possui, no organograma de sua Prefeitura Municipal, um Instituto de Planejamento – o IPUF. Ocorre que, no correr dos anos, o IPUF foi se agigantando, foi chamando novas atribuições, foi interferindo em áreas específicas, foi engordando os quadros, foi, sobretudo, edificando conceitos subjetivos para poder mandar e desmandar na cidade – usurpando, em muitos casos, atribuições de órgãos tradicionais – que acabou vítima de sua própria hipertrofia: a cidade não possui hoje, em nenhum nível, qualquer sombra de planejamento. E o órgão competente deve ser batizado, sem medo de erro, de “Instituto de Desplanejamento e da Paralisação”.

(Jornal O ESTADO, Coluna de Paulo da Costa Ramos – PCR, de 20 de maio de 1990)

Segundo esta perspectiva, o IPUF era um órgão dilatado, mas pouco efetivo em relação as suas responsabilidades essenciais. Os fundamentos desta crítica eram, sobretudo, de duas ordens: 1) os problemas ligados ao trânsito, sistema viário e mobilidade que começavam a se avolumar na cidade; e 2) as normatizações de uso e ocupação do solo que limitavam a atuação de alguns segmentos econômicos, principalmente daqueles ligados ao setor imobiliário-turístico, atividade em ampla expansão neste período.

(...) a cidade vai pagando o luxo às custas do mais estrambólico terminal urbano do país – um terminal sem lenço e sem documento onde os ônibus se movimentam na mais escandalosa das contramãos. A partir dessa excrescência, o fluxo do tráfego no Aterro entortou. É um misto de moto-cross com labirinto. Quem deseja ir para o norte, deve apontar para o sul e vice-versa. O sujeito entra no Aterro pensando em ir para o Aeroporto e, quando vê, está na rua Fúlvio Aducci, no Estreito. É preciso apertar o pé na tábua e sair derrapando nas quatro para atingir a “chincaine” que, 50 metros adiante, leva à pista externa do Aterro – e também todo o cuidado do mundo para não receber no focinho um carro que já esteja apertando à esquerda, para tomar, mais adiante, a fuga para a Av. Hercílio Luz. (Jornal O ESTADO, Coluna de Paulo da Costa Ramos – PCR, de 20 de maio de 1990)

Esta visão era difundida e corroborada por outros atores da mídia escrita local:

O polêmico vereador Michel Curi quer por que quer, através de projeto de lei já apresentado na Câmara Municipal acabar como IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis). Acha, e com razão, que o IPUF manda demais nos destinos da cidade, mais que o próprio prefeito. Aliás, foi o próprio IPUF o principal responsável pela sua burocracia, por inúmeras mudanças de rotas de Florianópolis quanto a investimentos, principalmente hoteleiros. Os exemplos têm sido variados. Curi até

concorda com a existência de um órgão de planejamento a nível municipal, mas não um monstro do tamanho do IPUF que com até certa arrogância, tem se sobreposto ao prefeito. (Jornal O ESTADO, Coluna do Miro, de 18 de maio de 1990).

Cabe ressaltar que a discussão sobre a extinção do IPUF só toma vulto após a posse de Antônio Henrique Bulcão Viana, vice-prefeito, que substituiu Espiridião Amin⁷⁷. Esta mudança significou igualmente uma mudança na composição política local. Embora o respaldo não fosse o mesmo da primeira passagem de Amin pela prefeitura municipal (1975-1978), é fato que o IPUF ainda era suportado por ele, oferecendo maior autonomia e respaldo político às suas ações. Esta condição foi modificada na gestão de Bulcão Viana.

Os técnicos de carreira do IPUF compreendiam as críticas advindas de setores da mídia e o projeto de lei de extinção, como uma tentativa de enfraquecimento do órgão. Segundo a visão de muitos deles, este cenário só emergiu pela postura mais inflexível assumida pelo IPUF no que tange a defesa do patrimônio natural e histórico da cidade.

O IPUF em função da sua visão de preservação era tido como xiita, como um órgão que não queria progresso, que queria preservar, entendeu? Então os limites de manguezais, os limites de dunas, tudo isso já estava lá definido em 82 e em 85 foi aprovada como lei, que foi o Plano Diretor dos Balneários. E se cumpria rigidamente. As áreas de preservação cultural, as APC's, já estavam definidas. As definições de conjuntos históricos, de patrimônio histórico a ser tombado, já estavam definidas, só foram tombadas efetivamente em 86, mas lá trás já estavam definidos estes conjuntos. Então se começava a cumprir rigidamente os preceitos, todo

⁷⁷ Em 1990 Espiridião Amin, responsável pela criação do IPUF em 1977, pede afastamento da função de prefeito municipal para concorrer à eleição de senador. Ele é eleito e permanece no Senado Federal entre 1990 e 1997.

um conceito de trabalho, que tinha sido até então solidamente alicerçado dentro deste grupo. (Entrevista F14, concedida em 17/09/2014)

Em meio a este conflito, alguns técnicos mais experientes do IPUF trataram de estabelecer iniciativas no sentido de divulgar a importância do órgão, utilizando-se igualmente de canais da imprensa. Nestas manifestações, procuravam expor as tentativas de fragilização do órgão a partir de ações do núcleo central do Poder Executivo, da Câmara de Vereadores e de parte da mídia local. Para tanto, sugerem a existência de intencionalidades “impúblicáveis” que estariam motivando as principais críticas desferidas ao órgão.

O que desejo é defender o valoroso IPUF, tão atacado por defender a nossa gente, a nossa cultura e a nossa história. São tantos os argumentos capciosos, tantas mentiras e distorções de fatos que é de se imaginar algum grande interesse imobiliário contrariado pela preservação do patrimônio histórico. Aproveito a oportunidade para conclamar os florianopolitanos conscientes para a defesa de nossa história, e sugiro a vosso jornal que, em nome da verdade de imprensa, pesquise e divulgue os reais motivos por detrás da vil campanha para a extinção do IPUF. (SOUZA, 1990, sem página, mimeografado)

Cabe lembrar ainda que a década de 90 significou para as municipalidades um período de grave crise fiscal. Tal fato, já analisado em Joinville, também atinge Florianópolis e o IPUF. Duas são as conseqüências mais diretas:

- 1) A questão de desvalorização salarial generalizada dos servidores municipais; e
- 2) A tentativa de retirar do IPUF sua autonomia administrativa e, principalmente, financeira, sustentada por convênios que proporcionavam ao órgão o acesso a recursos importantes.

O argumento desses senhores é o comparativo de nossos salários com o de outras categorias de prefeitura que, concordamos, tem seu salário aviltado e precisam urgentemente recuperar suas perdas salariais, para poder trabalhar com tranqüilidade. (...) Alguns membros do primeiro e segundo escalões da Prefeitura Municipal elegeram, de forma evidente, a categoria dos engenheiros, arquitetos, agrônomos, geólogos e geógrafos como responsável pelas agruras por que passa o tesouro municipal, como único bode expiatório de sua incompetência em resolver as dificuldades normais de qualquer administração pública. Esse senhores perseguem de forma clara e inequívoca nossa categoria profissional, discriminando-a e difamando-a. (SOUZA, 1990, sem página, mimeografado)

Nos primeiros anos da década de 1990, Florianópolis discutia uma ampla reforma administrativa, com vistas a cortar custos e otimizar a estrutura existente. No que concernia o IPUF, além do debate sobre sua extinção, estavam em pauta outros movimentos, principalmente aqueles que procuravam deslocar convênios e contratos específicos geridos pelo órgão para outras secretarias.

Para alguns servidores municipais de carreira, a questão financeira sempre esteve no cerne das motivações que justificavam as críticas desferidas ao IPUF e a tentativa de fragilizá-lo. Tal situação continuaria ao longo das gestões seguintes. Isto fica evidenciado no trecho da entrevista que segue:

Tem esta história de que o IPUF passou a ser um incômodo. Mas eu acredito que uma das principais questões que ajuda a compreender este mar de críticas que a gente recebia e o processo contínuo de “queimação” dizia respeito ao acesso aos recursos. A gente sempre gerenciou contratos grandes, que deixavam quantidade importante de dinheiro no IPUF. Na década de 90 a prefeitura vivia uma crise medonha. Era normal que os olhos crescessem para cima da gente. Isto, de alguma, forma, sempre esteve presente. Principalmente na gestão do Dário, já nos anos 2000, isso foi muito forte. Tinha o secretário lá que queria fazer uma “supersecretaria”, daí

conseguiu através de uma manobra um tanto estranha, submeter o IPUF, que é uma autarquia, à SMDU. (Entrevista F22, concedida em 12 de novembro de 2014).

Ou ainda no trecho de entrevista realizada com outro técnico do IPUF:

Eu acredito que pelo menos a partir lá de meados da década de 1980, que alguns prefeitos e outros cargos diretivos importantes da prefeitura, tinham a intenção de fragilizar o IPUF para de alguma forma conseguir ter acesso aos recursos que a gente tinha através de alguns convênios importantes. Isso fica muito evidente nas gestões que vieram depois, nos anos 2000. (Entrevista F16, concedida em 25/09/2014).

Tanto as iniciativas de enfraquecimento do IPUF quanto a desconfiança que este nutria em relação às intencionalidades encobertas nas ações do poder executivo e do legislativo, demonstram os sintomas de um quadro de fragmentação institucional vivenciado pela estrutura administrativa municipal no início dos anos 1990.

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

Na base deste esfacelamento institucional está a disputa por jurisdição, por poder político e econômico, pela legitimidade de atuar e intervir nos destinos de desenvolvimento da cidade. Retornamos, portanto ao conteúdo apresentado nos capítulos 01 e 02. No momento em que as lógicas que motivavam a atuação de cada instituição mostraram-se inconciliáveis, inicia-se um processo forte de autoflagelação, de desagregação e, conseqüentemente, de fragilização da estrutura administrativa local.

Roma não se fez em um dia, mas seguramente seguiu algum planejamento. Imaginar que uma Capital de estado como Florianópolis irá desenvolver-se sem o IPUF, seu órgão de planejamento há 14 anos não é ignorância, é insanidade. Fico me perguntando aonde o amigo Bulcão⁷⁸ anda com a cabeça, mas fico ainda mais perplexo com a transigência dos nobres vereadores (...) A honestidade e o idealismo dos técnicos do IPUF tem sido um exemplo de espírito público e republicano, tornando-o um modelo de instituição copiado por cidades de outros estados e de Santa Catarina, como Chapecó e Joinville. Somente maus cidadãos poderiam pensar em extinguir o IPUF. Sem ele virá apenas uma secretaria política, uma SUSP maior e mais mal intencionada. Sem ele pode-se esperar que as divisões deixem de ser técnicas e legais para e tornarem a moeda do poder. Não é possível concordar com tamanha insensatez. (SOUZA, 1990, sem página, mimeografado)

Já neste momento, portanto, alguns técnicos de carreira passam a externalizar as dificuldades de atuação e os limites de influência do IPUF no desenvolvimento da cidade. O desprestígio por parte do poder executivo, as duras críticas recebidas por setores da imprensa local e as afrontas desferidas por membros do legislativo municipal fazem com que surtissem as primeiras fissuras mais profundas na estrutura organizativa do órgão. A ata de uma reunião ocorrida em 28 de junho de 1990, que reuniu a diretoria do IPUF e o então prefeito municipal Antônio Henrique Bulcão Viana, dá

⁷⁸ Então prefeito municipal.

conta das várias críticas, internas e externas, direcionadas ao IPUF. No que tange as autocríticas, presentes neste documento, podemos destacar:

- O fato da PMF não assumir politicamente as ações de planejamento da cidade;
- A elaboração de instrumentos de planejamento urbano e legislação urbanística ficaram em nível secundário dentre as atividades do IPUF;
- Isolamento do IPUF da estrutura da Prefeitura e perante a comunidade;
- Dificuldade do IPUF em consolidar a legislação urbana para o município;
- Complexidade inútil da legislação, que dificulta a sua aplicação;
- Compartimentação excessiva do órgão, que funciona a partir da delegação de competência a alguns técnicos sobre assuntos específicos: Lírio, transportes; Betina, patrimônio; Rocha, legislação; e Otacílio, meio ambiente. Isto estava configurando “*quatro IPUF’s*” dentro de um só. Esta especialização deu origem à segmentação de posições técnicas e um trabalho de baixo poder integrativo;
- A existência de “donos da opinião” em cada setor, resultando em uma centralização excessiva e impossibilitando a delegação de tarefas;
- Alguns processos ficam parados propositalmente nas mesas dos diretores;
- A ausência de detalhamento suficiente dos planos;

- A existência de escritórios particulares mantidos por técnicos do IPUF, durante anos, oportunizou a opinião de que estes se tornaram facilitadores de processos no âmbito da prefeitura; e
- Informação interna deficiente, muitas vezes de maneira intencional;

Tais aspectos reforçam o grau de dificuldades e o nível de desgaste institucional enfrentado pelo IPUF a partir dos primeiros anos da década de 1990.

Mesmo assim, este período marca a elaboração de instrumentos urbanísticos importantes como os PUE da Praia Mole (1990); da Barra da Lagoa (1992); do Retiro da Lagoa (1992); PUE do Parque Tecnológico do Campeche (1992); PDI da Planície Entremares (iniciado em 1992). Os planos da Barra da Lagoa, Retiro da Lagoa e Parque Tecnológico do Campeche foram instituídos através de lei específica ainda na gestão de Bulcão Viana⁷⁹. Os demais planos (Praia Mole e Planície Entremares) não chegaram a ser transformados em lei.

Todos estes planos foram elaborados em gabinete pelos técnicos do IPUF e contém, basicamente, dois elementos: 1) a definição de um regime urbanístico; e 2) a estruturação de um sistema viário hierarquizado para as áreas de influência. Principalmente nos planos da Barra da Lagoa e do Retiro da Lagoa percebe-se a clara preocupação de aliar a abertura de setores para a exploração turística à ações de proteção ambiental de áreas legalmente amparadas.

⁷⁹ O PRU da Barra da Lagoa refere-se à lei n° 3.711 de 16 de janeiro de 1992; o PUE do Retiro da Lagoa, por sua vez, foi instituído através da Lei n° 3.709 igualmente do dia 16 de janeiro de 1992. O PUE do Parque Tecnológico do Campeche foi aprovado através da lei n° 3.958 de 29 de dezembro de 1992.

No que tange o regime urbanístico⁸⁰, para cada plano foram definidas áreas homogêneas em relação ao volume construído. Procurava-se regular a dinâmica de urbanização a partir dos tradicionais índices urbanísticos como o índice de aproveitamento, taxa de ocupação, lote mínimo, afastamentos e gabarito. No que tange a hierarquização do sistema viário, os planos previam um conjunto de vias com seis diferentes categorias, assim descritas: 1) via expressa, com cinquenta metros de largura; 2) vias parque, com quarenta metros; 3) vias coletoras, com trinta metros; 4) vias locais A, com vinte metros; 5) vias locais B com doze metros; e 6) ciclovias com seis metros de largura.

Não entraremos a fundo na análise de tais produtos pelo fato de eles não apresentarem metodologia ou conceitos diferenciados daqueles já discutidos anteriormente: a metodologia de elaboração, os conceitos, instrumentos e conteúdos assemelham-se, em grande medida, àqueles já presentes nos planos diretores da Trindade e dos Balneários. Ressaltamos, portanto, que as primeiras ações da década de 1990 reproduziam formas de atuação e de aplicação de instrumentos não muito diferentes daqueles consolidados no planejamento urbano institucionalizado de Florianópolis ao longo da década de 1980.

Além de estabelecer parâmetros urbanísticos refinados e de propor a hierarquização do sistema viário, os PUE's continham também uma

⁸⁰ No PUE do Retiro da Lagoa foram definidas onze zonas homogêneas: 1) área de preservação permanente (APP); 2) área de preservação com uso limitado (APL); 3) Área de Lazer (AVL); 4) Área turístico residencial zero (ATR-0); 5) Área Turística Residencial 3 (ATR-3); 6) Área Turístico Residencial 3 A (ATR-3A) ; 7) Área residencial predominante 3 (ARP3); 8) Área residencial exclusiva 5% (ARE-5); 9) Área Comunitária Institucional (ACI); 10) Área do Sistema de Saneamento e Energia (ASE); e 11) Área Verde do Sistema Viário. No caso do PRU da Barra da Lagoa eram previstas 15 zonas. Além das onze presentes no PUE do Retiro da Lagoa, foram propostas ainda: 1) Área Mista Central – AMC; 2) Área Residencial Exclusiva 4 (ARE-4); 3) Área Mista de Serviços – AMS; e 4) Área Residencial Predominante 3A (ARP-3 A).

preocupação estética, muito própria ao saber arquitetônico. Este fator denota a permanência da forte influência deste domínio sobre o conteúdo e ações do IPUF. Podemos ilustrar tal afirmativa através de um trecho do PUE do Parque Tecnológico do Campeche, que em seu artigo 10º, intervém ativamente na forma das edificações a partir da definição de estilos, texturas, cores, etc.

Art. 10º A arquitetura das edificações na zona APT-3 do mapa I deverá obedecer aos seguintes critérios:

I - A altura máxima deve ser de 15,00(quinze metros), medidos do nível natural do terreno até o cimo da cobertura, não computando-se no cálculo chaminés, casas de máquinas, antenas e outros equipamentos de serviços implantados na cobertura I;

II - É vedada a imitação do estilo colonial tradicional da região ou o uso de seus elementos;

III - Os materiais de revestimento externo devem ser os mais atuais possíveis, evitando-se superfícies rugosas, salpicos, calhetão, madeira ou estilo brutalista;

IV - As aberturas devem ser confeccionadas em metal e vidro;

V - A volumetria e os materiais devem transmitir uma imagem tecnológica, dando-se preferência ao estilo "hightech".

Parágrafo Único - O prédio da administração do Parque deve ser projetado como marco visual do empreendimento, destacando-se na paisagem por sua forma, materiais e altura, a qual poderá atingir até 23,00m (vinte três metros).

A imagem futurista e cosmopolita de um Parque Tecnológico não poderia ser maculada pela reprodução de estilos arquitetônicos tradicionais presentes na área. Percebemos aqui a repetição de um dos princípios basilares do urbanismo progressista do alto modernismo: a negação do

contexto no qual se insere, na tentativa de reproduzir formas e espacialidades universalmente aceitas e reconhecíveis.

Acreditamos que existem intencionalidades não manifestas nos três planos citados. No caso do Retiro e da Barra da Lagoa, existia claramente a tentativa de acomodar as demandas do setor turístico-imobiliário da cidade, em um cenário de expansão da urbanização e existência de condicionantes ambientais e culturais marcantes. Significava a materialização “*do necessário e inevitável desenvolvimento da atividade turística*” que permeava o discurso de inúmeros atores locais na época. Significava também um trabalho muito próximo dos técnicos do IPUF junto às demandas de setores específicos da economia local: os PUEs ofereciam orientações mais claras e pragmáticas para a implantação de inúmeros empreendimentos imobiliários que buscavam se estabelecer em tais localidades.

O PUE do Parque Tecnológico do Campeche, por sua vez, pode ser compreendido como a tentativa do planejamento urbano de materializar um discurso bastante recorrente em Florianópolis da década de 1990: a necessidade de abrir frente para o desenvolvimento do setor de alta tecnologia.

Na virada da década de oitenta para a de noventa, nas administrações de Esperidião Amin (1989/1990) e de Bulcão Viana (1990/1993), os elaboradores das políticas locais lançam a ideia de que Florianópolis teria uma vocação natural e que esta seria a de abrigar as indústrias do turismo e de alta tecnologia, consideradas como indústrias limpas e, assim, próprias para o exuberante ambiente natural da Ilha de Santa Catarina. A ideia surgiu evidentemente porque já havia algum desenvolvimento desses setores na cidade. (...) Para este setor, a política proposta foi a de criação de parques tecnológicos, tendo sido propostos três: o Parque Alfa, no bairro do Saco Grande, o Parque Beta, no Campeche e o

Parque Gama, destinado à química fina, no município de São José. Com a criação do MERCOSUL, em 1991, foi criada a imagem de ‘a capital turística do MERCOSUL’, sendo que uma placa com esses dizeres, colocada na principal via de acesso a Florianópolis, indicava a chegada na cidade – imagem que era manchada pela favela Chico Mendes, ao seu lado. (RIZZO, 2013, p.132)

O PUE do Parque Tecnológico do Campeche foi a primeira ação mais efetiva neste sentido. Um ano depois seria instalado o Parque Tecnológico Alfa, no bairro João Paulo, com mais de 100mil metros quadrados de área e cerca de 70 empresas de tecnologia (PMF, 2014)⁸¹.

Praticamente no mesmo período, em novembro de 1992, é entregue o Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI do Campeche, posteriormente rebatizado de PDI da Planície Entremares. Com intenções, conceitos e área de intervenção bastante mais abrangente do que o PUE do Parque Tecnológico⁸², este PDI viria a se transformar em um marco importante da história do planejamento urbano institucionalizado de Florianópolis. Esta repercussão não se deu tanto pelo conteúdo intrínseco de tal plano, mas antes pelo impacto que ele gerou nas instâncias externas.

A elaboração do PDI do Campeche foi marcada por um processo conflituoso, que pôs frente a frente, como nunca ocorrera na história do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis, o IPUF e parcela da sociedade civil organizada. De um lado a tentativa de aplicar modelos, instrumentos e conceitos urbanísticos; do outro a emergência de um poder de recusa e o questionamento da legitimidade de tais pressupostos.

⁸¹ Dados extraídos do site oficial da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Endereço: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/smctdes/index.php?cms=polo+tecnologico>, acessado em 21 de dezembro de 2014.

⁸² O PUE do Parque Tecnológico seria, portanto, um fragmento do PDI do Campeche.

Do ponto de vista do IPUF, a elaboração do PDI do Campeche era necessária para controlar o vigor dos interesses imobiliários que se direcionavam para a área.

Ao investigar a origem das pressões contra os migrantes descobriu-se que os interesses turísticos na região percebiam as populações de menor poder aquisitivo como um obstáculo à suas intenções de transformar o Campeche em uma nova Camboriú. Na verdade, os interesses imobiliários buscavam ressuscitar o Projeto Oceânico Turístico, de 1968, o qual previa prédios de 26 pavimentos ao longo da costa e a ocupação das dunas da Joaquina em nome do turismo internacional. (IPUF, 1997, PDI Campeche, pág. 02)

No produto final do PDI, os técnicos responsáveis por sua elaboração acusavam ainda o golpe sofrido anos antes, quando da tentativa de extinção do órgão.

A elaboração do plano levou cerca de 3 anos face à uma série de interrupções e obstáculos, dentre os quais merecem ser citados a campanha pelo fechamento do Instituto, promovida por setores retrógrados da cidade, uma reformulação conceitual profunda após mais de um ano de trabalho, e o engajamento da equipe de elaboração do Plano Específico do Parque Tecnológico. (...) o resultado final pode ser considerado o Plano de Desenvolvimento de uma cidade-nova no Campeche, uma cidade baseada em turismo e alta tecnologia e plenamente capacitada a colocar Florianópolis no século XXI. A concepção desta cidade-nova é moderna e internacional, aproximando-se do conceito das Tecnópolis criadas no Japão a partir de 1980. O plano apresentado é, portanto uma rota para o futuro, uma rota para a nossa Tecnópolis. (IPUF, 1997, PDI Campeche, pág. 02)

Esta fala nos remete diretamente as formas assumidas pelo urbanismo nas décadas anteriores, devidamente discutidas nos capítulos iniciais da tese. Os principais pontos de conexão dizem respeito à tentativa de aplicação de

fórmulas e modelos urbanísticos fechados, calcados em uma visão teleológica da história, no determinismo espacial e na compreensão positivista da técnica, da racionalidade, da ciência e do conhecimento.

O PDI do Campeche era estruturado na existência de problemas e potencialidades a partir de 09 eixos temáticos específicos: 1) legislação urbanística; 2) emprego e renda; 3) meio ambiente; 4) acesso a terra; 5) habitação; 6) transportes; 7) infraestrutura física; 8) infraestrutura social; e 9) governo e administração. Neste momento, são sete os principais problemas identificados no Campeche: 1) predominância do zoneamento rural; 2) estrutura fundiária inadequada e ilegal; 3) carência de infraestrutura física e social; 4) inadequação de transportes coletivos e de pedestres; 5) fraqueza institucional e financeira da prefeitura; 6) falta de empregos e oportunidades econômicas; e 7) insuficiência do setor habitacional.

Além das questões ambientais, o PDI do Campeche explorava temas como: a questão da valorização imobiliária dos terrenos; a dificuldade de acesso a terra regularizada e a habitação pela população de baixa renda; bem com o padrão informal de urbanização que caracteriza a área. O diagnóstico é assim finalizado:

A questão básica colocada para análise do caráter urbano da região do Campeche é: qual o caráter que virá a ser criado pela urbanização? Existe obviamente elementos importantes à preservar no caráter urbano existente, mas também é preciso antever o caráter futuro e planejar a ocupação de modo a atingi-lo. Desde já dois fatores se destacam: a necessidade de atender a todas as classes sociais e a necessidade de subdividir o território em áreas de caráter distinto. (IPUF, 1997, PDI Campeche, pág. 45)

Cabe ressaltar o fato de que o PDI do Campeche surge em um contexto econômico e social específico do país: os reflexos da crise econômica

internacional da década de 1980 - que se prolongou na década de 1990 – provocou o desmantelamento do estado militar, a retração dos salários e, também, o fim dos programas nacionais de habitação que atingiam parcela da classe média e parte dos assalariados.

(...) o crescimento extensivo-periférico, que gerou oportunidades de acesso a casa própria para amplos segmentos sociais, entrou em colapso, entre outras razões, pelo encarecimento da terra e pela perda da capacidade de endividamento dos trabalhadores em geral, atingindo aqueles com menor qualificação e sem proteção das leis trabalhistas (RIBEIRO e LAGO, 2001, p. 147).

Em Florianópolis estes fatores, aliados a um processo de crescimento demográfico importante e a limitada oferta fundiária - tendo em vista sua condição insular e a presença de fortes condicionantes ambientais -, faz surgir um mercado imobiliário incapaz de oferecer alternativas de acesso à terra urbana a setores crescentes da sociedade local. A combinação destes quatro fatores - forte valorização fundiária, crise das políticas governamentais de habitação, declínio do poder de compra e crescimento demográfico consistente - forçaram a população de média e baixa renda a procurar áreas alternativas para sua instalação. Em Florianópolis o Campeche, que compreende também o Rio Tavares, foi uma das localidades que absorveu parcela importante de tal demanda. Neste cenário, o processo conturbado de elaboração do PDI é também tributário da dinâmica de urbanização do Campeche, colocando em conflito visões diferentes para o desenvolvimento da área.

Por um lado, agentes econômicos, especialmente os setores de turismo e construção civil, e os membros das classes de maior poder aquisitivo aspiram a transformar a região num grande pólo turístico, uma espécie de Barra da Tijuca ou Nova Camboriú (...) por outro lado, famílias de classes média e baixa aspiram a tornar a região numa grande área de

expansão urbana, onde possam residir próximo do centro e à praia à um custo razoável. Acresce-se a estes dois grupos principais as aspirações de técnicos e ambientalistas os quais, apesar do inegável processo de urbanização da região, gostariam de ver a mesma desprovida de ocupação humana. Para este grupo, a falta de infraestrutura urbana não se caracteriza como um problema, assumindo a função de freio à urbanização. (IPUF, 1997, PDI Campeche, pág. 47-48)

No que tange o processo de participação social, o PDI do Campeche representou uma das iniciativas pioneiras do IPUF de abertura à discussão. Esta abertura, segundo a visão dos técnicos do órgão, não veio acompanhada da esperada mobilização social, já que o contexto político do momento era caracterizado por um cenário de inércia participativa generalizada.

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

A participação social neste momento era compreendida como a inserção passiva de entidades representativas dos moradores - principalmente as associações comunitárias - em pesquisas e levantamento de demandas. Além de pouco intensa, os técnicos do IPUF caracterizavam a contribuição advinda da população como de baixa qualidade, resultante de uma leitura excessivamente parcial e específica dos problemas.

As aspirações das comunidades locais caracterizam-se por uma visão bastante reduzida tanto a nível espacial como temporal. Os problemas identificados

são quase exclusivamente locais e presentes, não havendo visão de conjunto sobre a região ou o seu futuro. (...) Uma série de reivindicações que transcendem o planejamento de uso e ocupação do solo, caindo na esfera das obras públicas e das melhorias de infraestrutura. Na realidade, essa percepção distorcida que a comunidade tem das atividades do IPUF apenas reforçou-se no decorrer da elaboração do Plano. Em nenhum momento a comunidade questionou sua visão paternalista do poder público, nem admitiu ser responsável pelos próprios problemas ao tomar parte em urbanizações clandestinas e sem infra-estrutura. (IPUF, 1997, PDI Campeche, pág. 51)

Outra característica marcante do PDI do Campeche foi a postura do órgão de procurar imputar ao território uma filosofia própria, pautada em fórmulas específicas de planejamento. Estes referenciais de atuação eram pautados em modelos extrínsecos ao lugar.

Toda a equipe de planejamento possui princípios explícitos e implícitos que orientam sua visão de mundo e a avaliação dos resultados dos trabalhos. No caso do IPUF, há vários anos está explícita uma filosofia de atuação baseada em eficiência (do processo de planejamento), excelência (técnica), permanência (além das administrações) e legalidade (...). Como conceitos cristalizados a nível espacial, a filosofia de trabalho do IPUF reafirma a posição de Lynch ao dizer que um espaço urbano é de boa qualidade quanto: a) assegura a autonomia e sobrevivência econômica aos cidadãos; b) é ambientalmente compatível com o ser humano biológico; c) mantém a diversidade e estabilidade ecológicas do meio natural; d) respeita a identidade espacial e cultural de cada lugar; e) é legível e carregado de simbolismo; f) possui boa acessibilidade às pessoas, atividades, lugares e recursos desejados; g) assegura a privacidade e controle dos espaços por seus usuários; e h) é flexível para permitir novos usos no futuro ou reversão ao estado anterior ao atual. (IPUF, 1997, PDI Campeche, pág. 52)

Partindo do princípio de que o futuro da cidade estava irremediavelmente ligado ao desenvolvimento do setor tecnológico, o PDI do Campeche buscou projetar sobre o território modelos espaciais específicos, de acordo com pesquisas realizadas sobre empreendimentos semelhantes em outros países.

Florianópolis aspira a ser um pólo tecnológico de nível internacional, atuando na escala do MERCOSUL. O desenvolvimento baseado em alta tecnologia é também essencial para o futuro da cidade, em vista a mudança da Capital prevista na constituição. As funções da região do Campeche no contexto regional podem ser definidas como área de expansão urbana e pólo de alta tecnologia, podendo atuar secundariamente como centro turístico. A necessidade de planejar uma cidade com funções tecnológicas levou naturalmente ao estudo de urbanizações similares noutros locais do mundo, na busca de um modelo de estruturação espacial adequado. (IPUF, 1997, PDI Campeche, pág. 56)

Assim o PDI projetava para o Campeche uma nova cidade. Sua proposta espacial assumia claramente a influência de dois modelos principais: as new-towns britânicas e as tecnópolis japonesas.⁸³

Em termos urbanísticos, a cidade-nova do Campeche respeitou alguns princípios básicos de new-towns britânicas, tais como: predominância de densidades baixas, delimitação clara de bairros, separação pedestre-veículo, ausência de tráfego de passagem através de áreas residenciais, escolas e áreas verdes no miolo das áreas residenciais, dominância e centralidade dos centros de bairro, conservação de assentamentos existentes, e preservação de

⁸³ Estas influências são o resultado das políticas de formação de pessoal implantada pelo IPUF nos anos iniciais de existência. No caso do PDI do Campeche a escolha pelas cidades-novas britânicas e as tecnópolis japonesas não ocorre ao acaso. O principal responsável pela elaboração do PDI do Campeche, o Arq. Amilton Vergara desenvolveu especialização pela Universidade de Londres, Mestrado na Universidade de Cardiff, no País de Gales, além de dois cursos de pós-graduação pela JICA, agência de cooperação internacional do governo japonês.

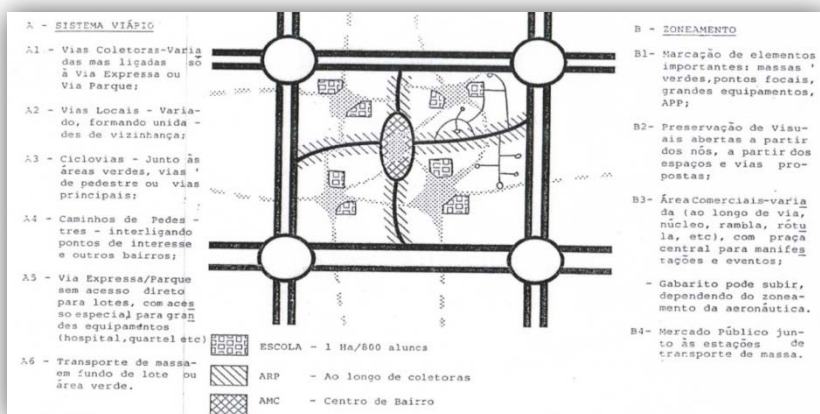
elementos naturais significativos. Dentre os princípios acrescentados pela equipe, salienta-se a polinucleação, expressa em três bairros com densidade média (500hab/ha) e cujos centros comerciais deverão possuir gabarito elevado, funcionando como marcos visuais do Campeche. (IPUF, 1997, PDI Campeche, pág. 59)

É com base no critério de auto-suficiência que a proposta das new-towns britânicas chega ao Campeche.

Situada em zona periférica com área várias vezes maior do que o centro da capital, a região do Campeche assume naturalmente funções de descentralização urbana. Por outro lado, suas vocações como pólo de alta tecnologia e centro turístico, geram uma forte possibilidade de uma certa autonomia econômica. (...) (IPUF, 1997, PDI Campeche, pág. 59)

Os princípios de autonomia e integração social eram sintetizados pelo conceito de unidade de vizinhança (figura 20), uma das figuras elementares do urbanismo progressista do alto modernismo.

Figura 20: O conceito de unidade de vizinhança aplicado no PDI do Campeche



Fonte: PDI Campeche, IPUF (1992)

A proposta das unidades de vizinhança era resultante de estimativas computacionais e a aplicação de modelo matemático⁸⁴ que buscava apresentar uma proporção adequada entre unidades habitacionais e empregos para faixas de renda diversas.

Este protótipo destinado a ser utilizado nas áreas ARP-0, media 480x480 metros e comportava 570 famílias de classe D e 164 famílias de classe C para permitir subsídios cruzados. O núcleo incluía ainda uma praça, uma escola, creche, posto de saúde e conselho comunitário. (...) Utilizando-se dos dados armazenados no computador e de um pequeno acréscimo ao Modelo Kamp foi possível calcular as áreas mínimas necessárias para esses equipamentos. As escolas foram calculadas na base de corte 5-15 anos, considerada como compondo 18% da população da região nos próximos 20 anos; seguindo os parâmetros da SEC para terreno (1ha para escola com 800 alunos). As áreas verdes foram calculadas utilizando-se os parâmetros de Lei de Parcelamento do solo do município, o que significa um mínimo de 10% da área total e atende os parâmetros brasileiros (Curitiba = 14 m²/pessoa) para densidades inferiores a 455 hab./ha. (IPUF, 1997, PDI Campeche, págs. 94 e 98)

Já a influência japonesa, através de suas tecnópolis, ocorre a partir da incorporação de elementos tais como: 1) Integração de indústria, universidade e habitação, com zoneamento adequado às três funções; 2) O relacionamento direto com uma cidade-mãe; e 3) a formação de complexos industriais através da indução e auto-desenvolvimento. A instalação de um pólo tecnológico na área e a implantação de um desenho urbanístico

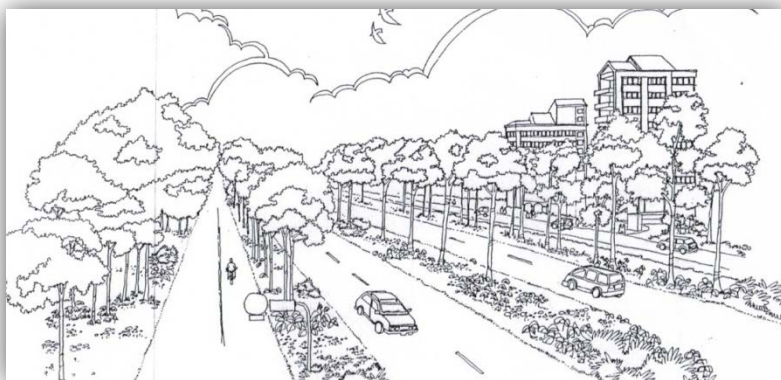
⁸⁴ Modelo Kamp era apresentado como uma fórmula capaz de aferir os empregos gerados em cada zona prevista e sua desagregação em classes de renda (A, B, C e D), definindo indicadores como área/emprego e faixas salariais nas diversas atividades econômicas. A elaboração da proposta de ocupação do Campeche, contido no PDI tem neste modelo a base conceitual e um dos principais argumentos que justificam a adequabilidade da proposta. Segundo o próprio PDI, a aplicação do modelo Kamp no Campeche foi bastante satisfatório “aproximando-se da curva projetada para a região e demonstrando o equilíbrio entre os percentuais de habitação proposta elaborada”. (IPUF, 1992, PDI Campeche, pág. 94)

específico era compreendida como elementos transformadores da realidade local.

Na medida em que o rezoneamento da região do Campeche pudesse ser feito segundo as características das Tecnópolis japonesas, Florianópolis poderia desenvolver-se como um verdadeiro pólo tecnológico do século XXI. (...) Florianópolis possui, portanto, o porte, a cultura tecnológica, a tradição, a segurança, as universidades e os centros de pesquisa que a fazem a cidade-mãe ideal para uma Tecnópolis. Por outro lado, a cultura do lazer, vinculada ao turismo de praia, permite acrescentar às funções da Tecnópolis uma função turística, enriquecendo em muito as opções de vida. A Tecnópolis do Campeche foi baseada num conceito onde as zonas industriais de alta tecnologia, campus universitário e zonas residenciais foram acrescentadas zonas turísticas. (IPUF, 1997, PDI Campeche, pág. 62)

O PDI do Campeche, diferentemente dos planos diretores tradicionais, continha um plano de urbanização específico, que ia além do zoneamento de usos e o estabelecimento de parâmetros urbanísticos.

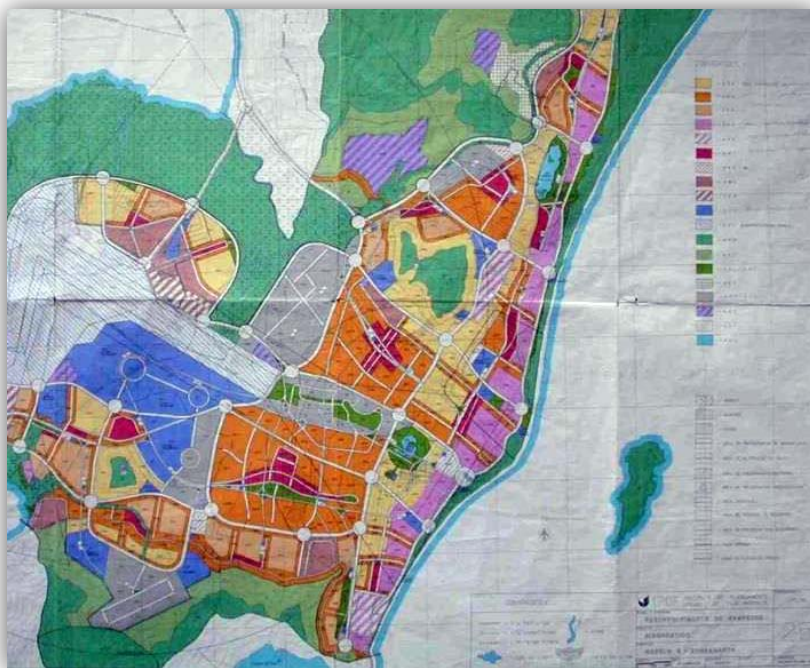
Figura 21: Proposta urbanística para a Via Parque do PDI do Campeche



Fonte: PDI Campeche, IPUF (1992)

A aplicação deste modelo resultou em um padrão de ocupação para o Campeche que comportava inicialmente uma população de 435.000 habitantes. Ao longo do processo a proposta urbanística sofreu contribuições de técnicos externos ao IPUF, o que resultou na alteração da estimativa populacional para 458.000 pessoas.⁸⁵

Figura 22: Uso e ocupação do solo do Plano Diretor da Planície Entremares



Fonte: IPUF, 1995 apud RIZZO (2013)

⁸⁵ No momento de finalização do plano, de elaboração da maquete final, ocorreu ainda uma última modificação, imposta pelo Ministério da Aeronáutica, que dava conta de instruções normativas sobre o zoneamento de ruído e o cone de aproximação das aeronaves ao aeroporto Hercílio Luz. Tal situação propiciou maior ocupação nas zonas próximas ao mar e nas laterais do aeroporto, resultando na estimativa de 483.000 habitantes para a área.

Esta estimativa populacional significava praticamente o dobro da população de Florianópolis naquele momento⁸⁶. Tal projeção demográfica foi considerada excessiva para muitos atores locais, tornando-se um dos elementos catalisadores do poder de recusa da parcela sociedade civil articulada às discussões. Fundada em associações comunitárias e grupos acadêmicos, esta mobilização passou gradualmente a articular a defesa de parâmetros alternativos para o desenvolvimento da área.

Mesmo com mobilizações contrárias, o PDI é finalizado em 1992. Inicia-se aí uma longa e atribulada jornada que duraria cerca de 20 anos, até a aprovação do novo plano diretor em 2014.

Encaminhado à Câmara de Vereadores ainda em 1992, o plano é excluído da pauta de votação mediante pressão de movimentos sociais. A estratégia do IPUF foi então de buscar apoio junto a outros técnicos, como o então Arquiteto e Professor Gama d'Eça, responsável pelo plano diretor de 1976; o consultor do EBTU Peter Jausen; além de consultores técnicos do próprio IPUF, que haviam participado de um curso de transportes ferroviários no Japão. Em 1995 o PDI é reapresentado à Câmara de Vereadores, com poucas alterações, mas com um novo nome: “Plano Diretor da Planície Entremares”. Novamente ocorre mobilização de parcela da sociedade civil que pressiona os vereadores para a retirada da matéria do ponto de pauta.

Em 1996, ano eleitoral, a tramitação do projeto foi suspensa. Em 1997, com a nova gestão de Ângela Amim, o plano voltou a ser rediscutido com a realização de reuniões comunitárias e audiências públicas. Para tanto a Planície do Campeche foi dividida em 36 Unidades Especiais de Planejamento, UEPs. Esta nova condição, aos olhos de alguns movimentos comunitários, foi compreendida como uma estratégia do IPUF para

⁸⁶ Segundo dados do IBGE (Censo Demográfico de 1991) a população de Florianópolis naquele ano era de 258.383 habitantes.

fragmentar as discussões e enfraquecer a mobilização em torno do plano. A partir da realização das audiências públicas, o IPUF deu o prazo limite de 42 dias para que os movimentos sociais apresentassem suas críticas e sugestões ao que havia sido apresentado. No entanto,

Muitas destas comunidades se recusaram a se pronunciar por não concordarem com o parcelamento elaborado pelo IPUF e também com o prazo de poucos dias, não sendo possível realizar consultas aos moradores. No caso do Bairro Campeche, a proposta foi apresentada para uma assembléia de aproximadamente 200 moradores, e neste momento a proposta foi rejeitada. Após a rejeição do Plano, se iniciou uma ampla mobilização e organização na comunidade e foi criado o Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV), que com o objetivo de apresentar propostas alternativas, busca apoio e pareceres técnicos junto aos profissionais da Universidade Federal - UFSC e ao mesmo tempo encaminha uma solicitação ao Instituto para adiar, para mais trinta dias, o prazo de manifestação de propostas de alteração do Plano da UPEs. (MCQV, 1997, Dossiê Campeche, p.10).

Ainda em 1997, os movimentos comunitários inseridos nos debates decidem recusar a proposta do IPUF e criam uma instância paralela de discussão, denominada Movimento Campeche Qualidade de Vida – MCQV. Este movimento é responsável pela organização, ainda em 1997, do “*I Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche*”, com o objetivo elaborar uma crítica e uma alternativa à proposta oficial.

Fruto do I Seminário de planejamento, o documento Dossiê Campeche reuniu, em 250 páginas, um diagnóstico da região e um conjunto de análises e pareceres técnicos sobre o plano elaborado pelo IPUF (Instituto de Planejamento Urbano) e diretrizes do desenvolvimento sustentável, ressaltando “as disponibilidades naturais (água, lençol freático, solo, etc.), as potencialidades locais (belezas naturais, economias familiares produtivas etc.), as carências (saneamento básico, calçamento de ruas, áreas de

lazer, escolas profissionalizantes, etc.) e o respeito à legislação ambiental e cultural vigente”. (BURGOS, 2005 apud LÜCHMANN e SHERER-WARREN, 2006).

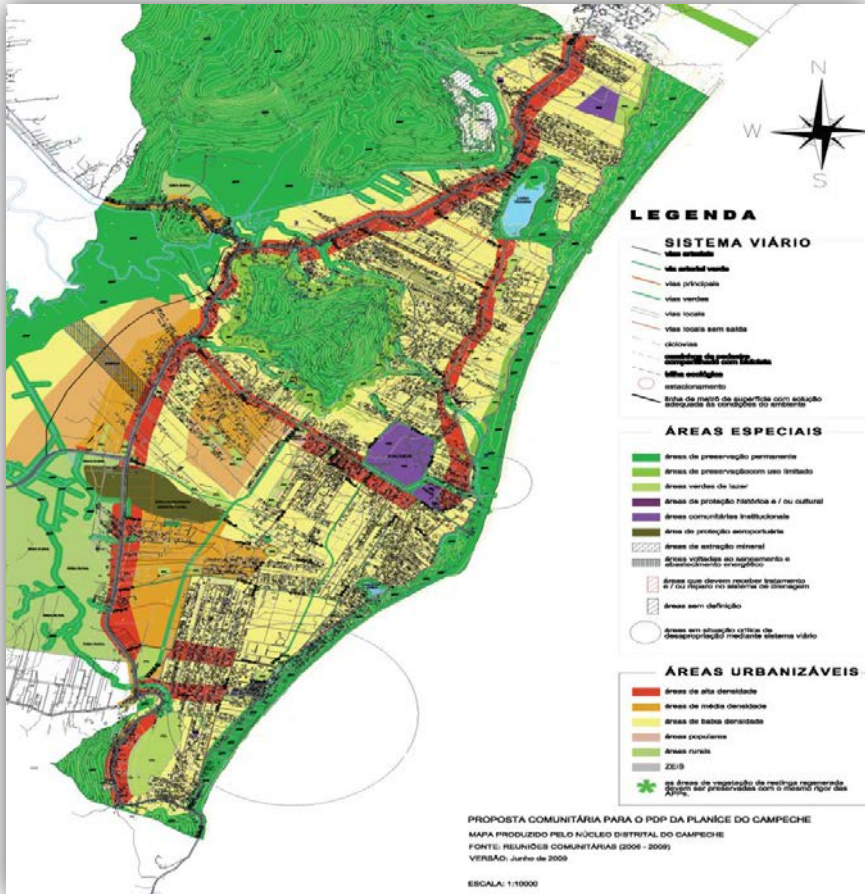
Em resposta aos resultados do 1º Seminário, o IPUF elabora o parecer técnico nº 214/98 onde, dentre outras considerações, julga nulo evento comunitário por ter sido realizado “*mais de 20 dias após, o prazo de 42 dias estabelecidos anteriormente pelo órgão para a apresentação de sugestões*”. (p.09) O referido documento contesta ainda a validade de alguns pareceres técnicos, argumentando que foram escritos por profissionais residentes na área, o que imputaria vício de parcialidade.

O fato é que o MCQV assume uma característica específica: além da presença de moradores tradicionais, que reivindicam aspectos relacionados à reprodução de sua vida cotidiana e assentam sua legitimidade no saber de uso do território, estão também os moradores de formação técnica e profissional (profissionais liberais, professores universitários, entre outros). Este conjunto de atores é responsável por amplificar as discussões, expondo muitas vezes as lacunas existentes no discurso oficial e rebatendo os argumentos dos profissionais da prefeitura, geralmente com fundamentos igualmente técnicos.

Dois anos depois, não vendo atendidas suas propostas e diretrizes, e frente à iminente aprovação do Plano Diretor do governo na Câmara de Vereadores de Florianópolis, a população retomou a participação na elaboração de seu próprio plano, contando com técnicos e professores universitários – geógrafos, biólogos, arquitetos, engenheiros, sociólogos, cientistas políticos, psicólogos, advogados, jornalistas, etc. junto com pescadores, donas de casa, artistas, artesãos, etc. Esse trabalho só foi possível devido à mobilização comunitária autônoma do Movimento Campeche Qualidade de Vida que, durante dois anos, reuniu-se nas escolas locais, centros comunitários e associações de

moradores, organizou festas populares e periódicos de distribuição gratuita, atraindo uma representativa participação dos cidadãos da comunidade local e da cidade de Florianópolis (Diagnóstico do Plano Comunitário, MCQV, 2000, p.13).

Figura 23: Uso e ocupação do Plano Comunitário do Campeche



Fonte: MCQV, 1999

Esta dinâmica de mobilização é também ressaltada por QUEIROZ (1999)

Reuniões itinerantes nas escolas, salões de igreja, grupos de terceira idade, associações comunitárias locais como também a elaboração e distribuição gratuita do periódico comunitário Fala Campeche; festas e eventos culturais (na tentativa de despertar o amor pelo lugar além de mobilizar recursos para divulgar o planejamento comunitário) permitiram a participação de mais de 1500 moradores. Este contingente deu consistência e apoio popular à proposta alternativa cuja referência principal foi o atendimento às leis ambientais, culturais, turísticas e às regulamentações do uso do solo propostos pela legislação federal, estadual e municipal (QUEIROZ, 1999, p. 38).

Em 1999, o plano oficial, elaborado pelo IPUF, é novamente encaminhado à Câmara de Vereadores para a votação. No mesmo ano, em 27 de novembro, é finalizado o documento intitulado “*Plano Comunitário da Planície do Campeche, proposta para um desenvolvimento sustentável*”, elaborado pelo MCQV. Este plano é igualmente encaminhado à Câmara de Vereadores em março de 2000.

O resultado deste cenário foi a polarização das discussões em duas propostas inconciliáveis, tanto do ponto de vista metodológico, conceitual e propositivo, mas principalmente no que tange as dinâmicas políticas e aspectos simbólicos inscritos.

No Jornal Fala Campeche (1999, p. 4) há um quadro que sintetiza as definições do I Seminário de Planejamento Urbano do Campeche (outubro de 1997), dividido em “o que queremos” e “o que não queremos”. Estão classificados como “o que queremos” os seguintes itens: “um plano diretor definido democraticamente”, “preservação dos recursos naturais”, “sistema viário que garanta diversidade, integração e segurança”, “saneamento básico conforme a Agenda 21”. Como “o que não queremos”, estão os seguintes itens: “rolo compressor na aprovação do plano”, “via parque sobre as dunas e restingas”, “verticalização do Campeche”, “destruição impune da natureza” e

“desenvolvimento irresponsável”. Na capa do referido jornal encontra-se uma imagem caricaturada do impacto da via à beira da praia prevista no plano do IPUF. (RIZZO, 2013, p. 247).

Em 2001 é organizada uma audiência pública para discutir os dois planos diretores. Em junho deste mesmo ano a Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal informa a decisão pela elaboração de um terceiro Plano Diretor, na tentativa conciliar os planos propostos. Esta iniciativa é criticada pelos movimentos sociais inscritos no processo, que compreendem esta ação como uma manobra para manter a essência do plano oficial do IPUF em detrimento das demandas comunitárias. Argumentavam que esta terceira proposta só levava em consideração os aspectos do Plano Comunitário que não discordavam do plano oficial. Esta ruptura teria ainda outros capítulos.

Em 2003, em plena vigência do Estatuto da Cidade, o bloco governista da Câmara de Vereadores contrariando as preceitos da Lei, resolve de acordo com Tirelli et al (2007: 71), “colocar de novo em pauta a votação do Plano Diretor, com a possível intenção (pela falta de publicidade até um dia antes da votação) de surpreender a comunidade. Contudo, a população reagiu rapidamente e realizou uma intensa mobilização na planície do Campeche e na cidade”. Como resultado da manifestação, que reuniu em torno de duzentas (200) pessoas na Câmara de Vereadores, foi suspensa a votação. Esta prática comum aos nossos governantes, que vem se alternando no poder, ignorando as leis e impondo seus interesses, seria combatida pelo movimento sócio-comunitário em diferentes momentos. (MOREIRA, 2009, p. 97)

O Estatuto da Cidade modifica, portanto, a dinâmica de discussão do Plano do Campeche. Com sua aprovação, em 2001, Florianópolis é obrigada a elaborar um novo plano diretor, de forma participativa e para a totalidade de seu território. As primeiras movimentações iniciam em 2004, mas o processo é definitivamente instalado apenas no final do ano de 2005. Neste

novo cenário, ambos os planos, do IPUF e do MCQV, não voltariam a ser discutidos.

As divergências entre IPUF, parcela da sociedade civil, poder executivo e poder legislativo, aprofundada ao longo dos anos, não seriam resolvidas e permaneceriam latentes nos anos seguintes. Neste contexto, o IPUF sairia da disputa ainda mais fragilizado do que havia entrado.

A experiência do Campeche foi um divisor de águas aqui no IPUF, pelo menos nas ações, assim, de planejamento urbano. Depois daquilo, o IPUF, que já andava meio que cambaleante, entra em um processo mais forte de desmantelamento. (Entrevista F11, concedida em 03/09/2014)

Esta compreensão é compartilhada por outro técnico de carreira do IPUF:

E as pessoas começaram a ficar um pouco impregnadas de ranços, de situações, como por exemplo, o Plano do Campeche, que ficou incubado aqui dez anos e a comunidade não queria aquele plano, mas a equipe que trabalhou vinculada tinha que manter aquela linha inicial que era um modelo vindo lá do Japão, da sua especialização, que foi colocada aqui. Então isso nos deu uma fragilização. O Lázaro se elegeu dois ou três mandatos em função dessa reação contrária ao plano do Campeche. (Entrevista F14, concedida em 17/09/2014)

A experiência do Campeche é, portanto, o primeiro momento de enfrentamento mais forte entre o IPUF e a sociedade civil. Um dos fatores importantes que explicam este embate diz respeito à perda de legitimidade do discurso competente, que até aquele momento apresentava-se, em Florianópolis, como propriedade exclusiva dos técnicos institucionais do planejamento urbano. Exploraremos esta questão mais a frente. Por ora, cabe apenas mencionar que o Campeche significou a emergência de uma contra-expertise e a disseminação do “saber competente” para outras esferas

da sociedade. Na base deste movimento estava o questionamento dos modelos aplicados pelo plano oficial.

Por outro lado também o Campeche foi uma comunidade muito organizada, endereço de professores da universidade que se mobilizaram também com o seu saber. Então o IPUF perdeu muito espaço com determinadas visões antigas de um processo tecnocrático, de um planejamento, sabe, que não era mais adequado para aquele momento. (Entrevista F14, concedida em 17/09/2014)

A manifestação de inúmeros atores sociais inscritos nas discussões dá conta do conteúdo das críticas desferidas ao IPUF e seus modelos urbanísticos. São representações claras da emergência desta contra-expertise, capaz de fazer refluir a legitimidade do discurso e da ação do planejamento urbano institucionalizado.

A proposta básica é fazer do Campeche uma cidade jardim. O urbano e o rural, então, se combinam neste modelo. As atividades de agricultura e de extrativismo não são necessariamente excludentes ao processo de urbanização, se o paradigma for o da configuração urbano-rural, contemplando assim meios de vida em base sustentável, compatível, ambiental e culturalmente com a paisagem. (MCQV, 1997, p. 48)

O relatório do seminário apresenta as diretrizes e propostas alternativas para o planejamento da região (...) diferentemente do proposto pelo IPUF, não foi buscado no Japão ou na Inglaterra, tampouco no paradigma da cidade competitiva. Ele não nega o desenvolvimento, mas rejeita uma urbanização da ordem de 450 mil habitantes, pois esta ultrapassaria a capacidade suporte dos mananciais hídricos, implicava na urbanização de áreas não propícias à urbanização, alteraria em demasia a paisagem natural, além de outras considerações de caráter ambiental e, por esta razão a referência à Agenda 21. (RIZZO, 2013, p. 249)

Percebe-se assim que, diferentemente do que o diagnóstico do PDI do Campeche apontava, a compreensão da comunidade em relação a seu presente e futuro, não esteve fundada somente em leituras fragmentadas da realidade. Para alguns atores, como RIZZO (2013), a experiência demonstrava inclusive que o MCQV, através do plano comunitário estava,

(...) mais bem respaldado tecnicamente que o IPUF. Empresas não se instalam em zonas de ruídos de aeroportos porque isso implica na obrigação de pagar insalubridade a seus funcionários. A área que a UFSC possui ao sul da pista do aeroporto está, em sua maior parte, dentro da zona de ruído e, deste modo, não pode comportar muitas outras atividades além da principal que cumpria e ainda cumpre: fazenda do Centro de Ciências Agrárias. Mais que indício, trata-se, de fato, de despreparo técnico dos planejadores do IPUF, de desconhecimento de algo elementar, que o movimento da comunidade conhecia. O modelo adotado pelo IPUF acaba por se opor, não apenas à cidade real, em termo de configuração especial, mas também, às próprias condições que inviabilizavam sua proposta. Para o modelo do MCQV, a existência de uma área da UFSC se apresentava como possibilidade para outro tipo de desenvolvimento, ligado à agricultura, à pesca, à preservação ambiental e do patrimônio histórico, à capacitação dos jovens das comunidades, entre outros. (RIZZO, 2013, p. 247).

Em paralelo à discussão do PDI do Campeche, corria outro processo que se apresentou igualmente moroso e controverso: a elaboração de um novo plano diretor para o Distrito Sede. Entre o início das discussões, em 1986, e sua aprovação, em 1997, as discussões se arrastaram por onze anos, percorrendo as gestões de Espiridião Amim (1988-1990), Bulcão Viana (1990-1992) e Sérgio Grando (1993-1996).

Embora a discussão do plano remonte o ano de 1986, é apenas no início da gestão da Frente Popular, em 1993, que o Plano Diretor do Distrito Sede foi

retomado pelo IPUF. A ideia era apresentá-lo à Câmara de Vereadores em um espaço de tempo relativamente curto.

Em muito motivada pela dinâmica inscrita no PDI do Campeche, esta proposta foi rapidamente refutada pelos movimentos sociais mais articulados. No âmbito do governo de Sérgio Grandó estes movimentos tinham maior repercussão na estrutura administrativa e passaram a exigir uma abertura do processo de definição do conteúdo do referido plano. O IPUF organiza então uma série de reuniões comunitárias.

Desta discussão resultaram cento e cinquenta e nove (159) propostas, das quais setenta e oito (78) foram acatadas pelo IPUF, quando da reapresentação à Câmara em agosto de 1994, após este prazo o projeto ainda sofreria inúmeras intervenções ao passar pelas comissões da Câmara de Vereadores. No início de 1996 o projeto foi encaminhado ao IPUF, que se manifestou favorável à proposta, incorporada, de elevação do gabarito das construções para dezoito (18) andares. (TEIXEIRA e SILVA, 1999, p. 15-19).

A maior polêmica do novo plano diretor foi em relação à delimitação do potencial construtivo, sobretudo na definição do número de pavimentos: a proposta original previa a expansão para 18 andares em eixos viários centrais, diferentemente do que certos movimentos sociais julgavam adequado. Este embate foi capaz mobilizar atores e polarizar as discussões.

A partir de maio de 1996 o Movimento pela Participação no Plano Diretor inicia uma campanha contra a proposta de elevação do gabarito das edificações para dezoito (18) andares. O debate atingiria os diversos meios de comunicação. No final de 1997, uma nova investida de marketing em oposição aos “contra” foi articulada na cidade, através da campanha da ACIF (Associação Comercial e Industrial de Florianópolis) que espalhou vários outdoors com a frase: “Sou a favor de Florianópolis”. O plano diretor enquanto instrumento de política urbana interferia diretamente nos interesses econômicos, desta forma eram,

justamente, no âmbito do turismo e na disputa em torno do planejamento urbano que os conflitos em torno do modelo de cidade se intensificaram. (FANTIN, 2000, p. 59).

TEIXEIRA e SILVA, (1999) dá conta da repercussão institucional e política que esta discussão ganhou:

Durante todo o ano de 1996 a discussão assumiu uma dimensão que provocou a manifestação de apreensão em relação ao aumento de gabarito dos prédios, contendo muitas posições contrárias. Representantes de diversos órgãos institucionais apresentaram manifestações públicas: FATMA (Fundação Estadual do Meio ambiente) oferecendo assessoria técnica; Conselho Municipal de Meio Ambiente, contrário; Procuradoria da República, preocupação pelas implicações na qualidade de vida da cidade; IPUF, defendendo a proposta; IBAMA, solicitando acompanhamento; CASAN, negando a existência de projeto de aumento da demanda para atendimento; Corpo de Bombeiros, negando a existência de infraestrutura para atender a incêndios; Prefeito, declarando veto ao projeto; Presidente da Câmara, manifestando-se contrário ao projeto. Além disso, foi realizado um abaixo assinado contra a proposta dos dezoito (18) andares com duas mil (2000) assinaturas, que envolveu desde Reitores das duas universidades públicas, arcebispo e centenas de intelectuais (artistas e professores universitários), movimentos comunitários e cidadãos dos diversos bairros. (TEIXEIRA e SILVA, 1999, p.15-19).

Tal situação só viria a ser resolvida com a entrada de uma nova gestão. Em 1997, Ângela Amin assume o governo municipal e utiliza o capital político acumulado pela vitória eleitoral para aprovar o plano logo no segundo mês de sua gestão, através da Lei Complementar n° 001/97. Houve veto ao gabarito de 18 andares. Como forma de minorar as pressões advindas dos setores imobiliários, estes receberam o prazo de um ano para iniciarem as obras dos projetos aprovados na lei anterior. O plano diretor do distrito sede de 1997 parece ter sido o primeiro instrumento urbanístico, efetivamente

implantado, onde houve influência direta da sociedade civil, tanto na discussão, quanto na definição de seu conteúdo.

Este processo de discussão e protesto que marcou a elaboração e aprovação do Plano Diretor do Distrito-Sede entre os anos de 1992 e 1997, resultou em inúmeros ganhos às reivindicações populares, não só pela obstrução dos dezoito (18) andares, mas também pela incorporação de inúmeras emendas ao plano diretor aprovado. Desta forma, através de um texto da Comissão de Acompanhamento Público do Plano Diretor, lido na sessão da Câmara Municipal em 03 de junho de 1996, adiantava-se o futuro do plano diretor em Florianópolis ao afirmar que *“certamente, num Plano Diretor, tem-se que levar em consideração os aspectos técnicos e urbanísticos, mas também e, sobretudo, o sócio-ambiental e a participação popular”*. (MOREIRA, 2009, p. 60)

Os governos de Sérgio Grando e Ângela Amin significavam novos arranjos de forças políticas, tanto na estrutura do poder executivo, quanto no legislativo municipal, se comparados à gestão de Bulcão Viana. Este fato representou o desaparecimento das iniciativas de extinção do IPUF.

Embora a discussão sobre sua supressão não estivesse mais na centralidade da agenda municipal, o fato é que as ambas as gestões, ao menos na visão dos técnicos do planejamento, não significaram o reaparelhamento do órgão. A dinâmica de declínio do IPUF permanecia, não obstante os ataques externos tivessem refluído. O cenário de deslegitimação de suas ações mantinha-se forte, sobretudo pelo perfil de Sérgio Grando, que apresentava uma compreensão mais operacional da gestão pública, valorizando antes os aspectos pragmáticos da realização de obras, do que as ações de planejamento.

Tinha uma frase que ele usava muito na época e que ficou emblemática, onde ele dizia: eu trocava um

engenheiro por dez calceteiros⁸⁷. Essa era a frase que ele usava quanto tinha uma negociação, alguma coisa do gênero. Então do Grando para cá, o Grando começou a ser a desconstrução, ou seja, o que ele dizia: ele dizia que ele não acreditava na ciência, ele acreditava no fazer, nas coisas materiais, no produto acabado. Não acreditava em idéias, em projetos, em nada. (Entrevista F15, concedida em 17/09/2014).

Além das discussões do Plano Diretor do Campeche e do Distrito Sede, a gestão de Sérgio Grando é marcada ainda por outro aspecto importante no que tange o funcionamento do IPUF: a criação da FLORAM, a Fundação Municipal do Meio Ambiente, em 21 de junho de 1995, através da lei nº 4.645. Com a atribuição de tratar as questões ligadas ao meio ambiente em Florianópolis, o novo órgão teve como incubadora a estrutura do próprio IPUF.

Parte do IPUF foi embora com a FLORAM. Nós praticamente não tínhamos mais gerência sobre as questões ambientais. Não só porque perdemos parte importante de nossas atribuições, mas também porque perdemos pessoas, quadro técnico. Muitos que foram trabalhar na FLORAM saíram daqui. (Entrevista F22, concedida em 12/11/2014)

A criação da FLORAM - significou a perda de atribuições e de quadro técnico. A transferência das questões ambientais para o novo órgão retirou a centralidade do IPUF no interior da estrutura administrativa. Por outro lado, o órgão deixava de ser o alvo preferencial das críticas desferidas por atores e segmentos sociais inscritos no processo de produção do espaço urbano de Florianópolis.

A década de 1990 marca, portanto, um período de profundas transformações no IPUF. As experiências do PDI Campeche e do Plano Diretor do Distrito Sede, além da criação da FLORAM, significaram um duro golpe à sua

⁸⁷ Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, calceteiro significa “operário que faz empedramento de estradas, ruas, praças”.

estrutura. O refluxo da legitimidade do saber técnico, frente a um cenário de fragilização operacional, institucional e política, fez com que o IPUF iniciasse o novo milênio de forma claudicante. Esta dinâmica significou, ao mesmo tempo, a precarização do órgão e a sua inclusão em um período de relativo ostracismo no âmbito da estrutura administrativa local.

Do ponto de vista de alguns movimentos sociais este enfraquecimento, junto à emergência de experiências participativas, apontava para a reformulação do planejamento urbano institucionalizado: saía de cena a tecnocracia própria dos planos gestados pelo IPUF e ocupava o seu lugar a iniciativa coletiva. Esta última caracterizada pela passagem da ação reivindicatória ao patamar propositivo. Fundado em princípios de democracia, cidadania e justiça social, é o Estatuto da Cidade a base inspiradora deste novo ideário.

Esta passagem não é assim tão rápida, tranquila ou evidente. Em um processo repleto de ambigüidades, avanços e retrocessos, a tentativa de abertura democrática do planejamento urbano encontra sérias dificuldades de implantação em Florianópolis. As causas não são somente externas, mas também lacunas importantes na própria formulação do ideário participativo e de sua operacionalização no contexto nacional e local. Abordaremos estes aspectos no capítulo 8.

CAPÍTULO 06: MODIFICAÇÕES NAS PRÁTICAS DO PLANEJAMENTO URBANO A PARTIR DE 1990

Como pudemos auferir, a década de 1980, mas principalmente a década de 1990, representaram importantes transformações no âmbito dos governos locais em Florianópolis e Joinville, mudanças que se aprofundariam nos anos 2000. Este período marca, para o planejamento urbano institucionalizado, a emergência de uma forte demanda pela recomposição dos meios profissionais, dos quadros técnicos das prefeituras. Neste capítulo faremos o esforço de análise destas novas condições impostas aos órgãos locais de planejamento urbano.

6.1 Mudança de atores, mudança de papéis e mudanças de relações

Tal recomposição demandada justificava-se não somente pela crise de referenciais teóricos, mas também pelo rápido declínio e perda de legitimidade das formas tradicionais de atuação, frente a uma dinâmica forte de mutações institucionais, políticas, econômicas e territoriais. A perda de referências claras de atuação ocorre também pela diversificação e fragmentação das práticas profissionais, criando um conjunto complexo e heterogêneo de conhecimentos, de competências e de “savoir-faire” em relação às formas de intervenção na estruturação das cidades.

Podemos perceber assim que os componentes do espaço profissional em Planejamento Urbano são marcados por um triplo fenômeno: 1) a modificação das condições de ação pública, com a crise dos quadros tradicionais de ação e o enfraquecimento dos mecanismos clássicos de regulação dos processos urbanos (FRIEDEBERG, 1997); e 2) a redefinição dos papéis e competências dos diversos atores sociais (NOVARINA, 2000), marcada pela consolidação de novas modalidades de organização dos processos decisórios e pelo alargamento das instâncias de interação entre os

diversos atores sociais; e 3) um cenário de legitimidade precária de atuação dos técnicos em planejamento urbano institucionalizado.

CHALAS (2001) destaca ainda outras características importantes, como:

- Menor papel diretor e voluntarista dos poderes públicos;
- Perda dos modelos de referência e refluxo das utopias;
- Descompartimentação das competências e construção de novos conceitos transversais, que integram domínios antigamente herméticos;
- Elevação dos conflitos e do poder de recusa que emana da vida associativa.

Além do planejamento urbano, também o espaço urbano passa por profundas transformações. A cidade contemporânea aparece como um objeto privilegiado de investigação, pois assimila parte importante das rápidas modificações impostas pelo capitalismo globalizado. A globalização consolida-se como um fenômeno incontornável e de grandes repercussões. Amadurecida nos fins do século XX, ela é causa e efeito do avanço da ciência e do surgimento de técnicas de informação que permitiram a articulação - no tempo e no espaço - de fluxos diversos, com diferentes intensidades e escalas. Cabe, no entanto, apresentar o viés crítico de SANTOS (2000), para quem a globalização, antes de significar um cenário de transformações qualitativamente positivas para a maior parte da humanidade, tem significado a imposição de uma “fábrica de perversidades” (p.19): o desemprego crescente torna-se crônico; a pobreza aumenta; as classes médias perdem qualidade de vida; o salário médio tende a baixar; a fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes.

Para SANTOS (2000) esta conjuntura é também resultado do crescente consenso em torno da agenda neoliberal, cuja essência repousa na proposta de uma intervenção minimalista do Estado e na retração das políticas de caráter universalista. Esta imposição ao Estado, no plano econômico, de uma crise fiscal e financeira tem inviabilizado a realização de políticas redistributivas. Para o autor, antes da instituição de um sistema justo de distribuição de renda, serviços e bens públicos, o Estado tem trabalhado no sentido de atender aos *“reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil”* (p. 19). Em certa medida esta visão é compartilhada por MÉSZAROS (2002), para quem:

(...) em si, o capital não é mau nem bom, mas “indeterminado” em relação aos valores humanos. No entanto, essa “indeterminação” abstrata, que o torna compatível com o progresso concreto sob circunstâncias históricas favoráveis, adquire uma destrutividade devastadora, quando as condições objetivas associadas às aspirações humanas começam a resistir a seu impulso expansionista (MÉSZÁROS, 2002, p.252).

Segundo MÉSZÁROS (2002), esta agenda neoliberal unida à globalização desigual fez da democracia o seu regime político dominante, não porque garanta a liberdade ou porque represente o melhor caminho para alcançar uma maior justiça social, mas porque ela tem se revelado o regime político mais apto a manter a ordem e promover o desenvolvimento econômico.

No campo dos estudos urbanos HARVEY (2001) compreende que a urbanização contemporânea é ao mesmo tempo produto e condição destes processos sociais mais amplos. Dentre a diversidade de dimensões das transformações, podemos citar algumas fundamentais:

- A imposição de uma crise estrutural, que é o resultado de uma dinâmica de crises sucessivas que abrangem os diversos domínios da sociedade: economia, institucional, política, ciência, entre outros; (SANTOS, 2000)
- O papel avassalador do sistema financeiro e a permissividade do comportamento dos atores hegemônicos; (SANTOS, 2000)
- Uma perda de legitimidade da democracia representativa e a reconfiguração do papel do Estado, que abandona o seu papel de regulador das demandas sociais para torna-se também um empreendedor urbano;
- Amplificação da competição entre lugares em busca de investimentos empresariais;
- Uma precarização das condições de renda e de trabalho e, conseqüentemente, um aumento da pobreza; (SANTOS, 2000)

Estes aspectos se manifestam de formas e intensidades distintas, de acordo com a função exercida por determinada cidade na divisão internacional do trabalho. O ponto em comum, no entanto, parece ser o que HARVEY (2001) chama de transição entre a cidade de base socialdemocrata, tecnocrática e keynesiana, para àquela de cunho neoliberal, onde uma das dimensões fundamentais está nas formas assumidas pela governança. As transformações atuais parecem impor um novo modelo de gestão, em que o Estado assume uma coalizão com a iniciativa privada na busca de estratégias inovadoras e empreendedoras a fim de assegurar a atração de capitais e de impedir a redução de investimentos oriundos das crises econômicas que se sucedem nas últimas décadas.

Há uma concordância geral de que a mudança tem a ver com as dificuldades enfrentadas pelas economias

capitalistas a partir da recessão de 1973. A desindustrialização, o emprego disseminado e aparentemente “estrutural”, a austeridade fiscal aos níveis tanto nacional quanto local, tudo isso ligado a uma tendência ascendente do neoconservadorismo e a um apelo muito mais forte (ainda que, frequentemente, mais na teoria do que na prática) à racionalidade do mercado e à privatização, representam o pano de fundo para entender por que tantos governos urbanos, muitas vezes de crenças políticas diversas e dotados de poderes legais e políticos muito diferentes, adotaram todos uma direção muito parecida. (HARVEY, 2001, p.168).

A estrutura política e econômica hegemônica não é impermeável às dinâmicas sociais de cada lugar. Mesmo que o conjunto de mudanças assinaladas ocorra em um contexto aparentemente inóspito à implantação do ideário reformista democrático, temos assistido a um tensionamento da esfera política, onde a sociedade civil de cada país ou localidade tem buscado, dentro de suas capacidades e limites, redefinir o papel do Estado e do mercado.

Não existe, no entanto, receitas ou fórmulas definitivas para que a nova articulação entre Estado e Sociedade Civil ocorra. Apesar da existência de condições gerais e comuns, esta pesquisa procura também enfatizar a importância do processo histórico específico na formação das práticas atuais do planejamento urbano. Acreditamos que é esta relação de reciprocidade e de interdependência entre condicionantes gerais e locais que permite uma compreensão mais abrangente dos conflitos, limites e possibilidades que o planejamento urbano assume atualmente.

(...) depois que se forma a paisagem física e social da urbanização de acordo com critérios caracteristicamente capitalistas, certos limites se interpõem nas vias futuras do desenvolvimento capitalista. Isso implica que, embora o processo urbano sob o capitalismo seja moldado pela lógica da circulação e da acumulação do capital, aqueles

critérios modelam as condições e circunstâncias da acumulação do capital em pontos posteriores, do tempo e do espaço. (HARVEY, 2001, p.165)

No Brasil, autores como SOUZA (2004), MARICATO (2001) e ROLNIK (1997) apontam a década de 60 como o período de estruturação dos movimentos sociais urbanos. Para eles o elemento básico para a compreensão deste fenômeno está na consolidação de uma visão crítica em relação ao processo concentrado e desigual de urbanização brasileiro. O fluxo de grandes contingentes populacionais em direção aos centros urbanos e a rápida inversão da matriz populacional na relação campo-cidade verificada nas primeiras décadas do século XX, intensificada a partir da década de 50, fez com que os problemas e conflitos se avolumassem nas áreas urbanas. Para SOUZA (2004, p.115), este fenômeno possibilitou um acúmulo gradual de reflexões teóricas sobre o planejamento, mas principalmente de experiências pioneiras das municipalidades progressistas, que evidenciaram os problemas estruturais enfrentados pelas cidades brasileiras.

No seu bojo, constituiu-se a agenda da reforma urbana, que já defendia a necessidade de descentralização política e da democratização das cidades, cujo centro tinha por base uma nova concepção de planejamento urbano, fundado, por um lado, em outro, na compreensão da dinâmica urbana como reprodutora das desigualdades sociais constitutivas da dinâmica do nosso modelo de desenvolvimento econômico. (SOUZA, 2004, p.117)

O país foi sede, nas últimas décadas, de importantes transformações na base institucional para a prática do planejamento urbano. Essas transformações deveram-se em grande parte ao surgimento de um conjunto inédito de atores que travaram a temática como parte de um embate político mais amplo, que vem reformulando a moldura institucional, mas também a prática e a teoria sobre o planejamento e gestão urbana no país. Para SOUZA (2004), mesmo

existindo desde os anos 60, o movimento da reforma urbana adquiriu um significado mais progressista somente nos anos 80, quando deixou de lado o 'conteúdo autoritário e antipopular das intervenções estatais'. Isto é percebido a partir da nova Constituição Federal de 1988, que contou com a mobilização de setores da sociedade organizada, entre entidades não-governamentais, movimentos sociais e sindicais e setores técnicos.

Analisando o contexto específico do Brasil, SANTOS JR. (2001, p.31) apresenta três características fundamentais do recente processo de reestruturação institucional e política:

1. Processo de democratização do Estado Nacional, com o fim do regime militar e com a assunção das instituições típicas dos regimes democráticos (eleições diretas, legislativo, parlamento, partidos políticos, etc.);
2. Inserção da economia nacional no movimento da globalização, que absorve o novo padrão produtivo baseado na flexibilidade do trabalho, à implantação de políticas de ajuste econômico, de nítida orientação liberal-conservadora;
3. Revalorização da esfera local, considerada a esfera capaz tanto de promover melhor desenvolvimento social, em razão da sua proximidade com os cidadãos, como de operar as mudanças sociais necessárias à maior eficiência e à maior competitividade econômica requerida pela inserção das cidades na dinâmica da globalização.

As análises empreendidas ao longo da pesquisa demonstram que cada lugar tem procurado responder aos novos desafios na gestão das cidades, segundo um processo geral e relativamente constante de abertura política, de

descentralização administrativa, de enfraquecimento do papel do estado, de quebra do paradigma tecnocrático em Planejamento urbano.

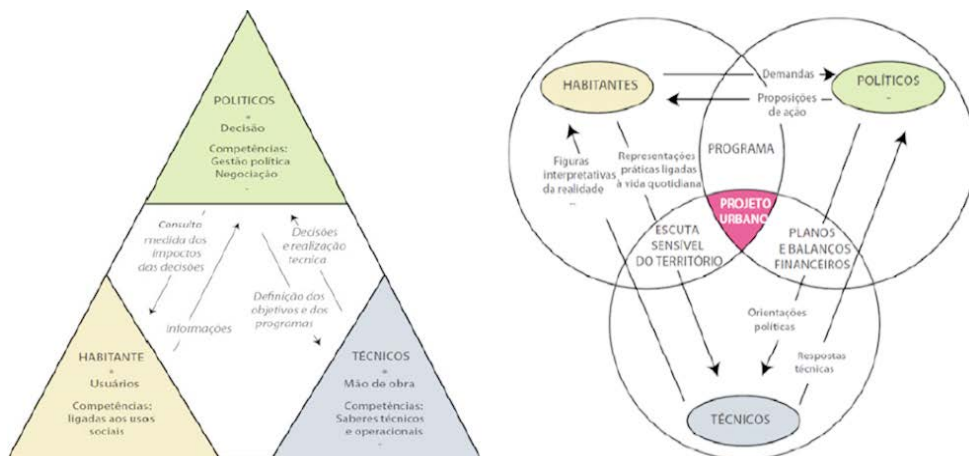
A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas (...) atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.). (MARICATO, 2001, p. 126).

Em uma dinâmica iniciada na década de 1980, mas aprofundada, sobretudo, nos anos 2000, percebemos que tais condicionantes gerais ajudaram a moldar a prática do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville. As últimas ações, analisadas nos tópicos 5.3 e 5.4, demonstram tal afirmativa.

A questão da participação em políticas urbanas conduz necessariamente ao estudo do lugar do técnico neste novo contexto. Se os técnicos não desfrutaram mais da mesma autonomia e poder de influência de outrora, sua contribuição continua a ser evocada na maior parte das ações de planejamento urbano.

Para NOVARINA (2000) este momento significa a passagem do modelo de planejamento hierárquico para o modelo negociado (figura 24). O primeiro é caracterizado por uma estrutura linear bem definida: gestores públicos possuem a competência política de negociação; os habitantes as competências ligadas às práticas sociais; os técnicos as competências dos saberes teóricos e o saber-fazer técnico.

Figura 24: Modelo negociado e hierárquico de planejamento



Fonte: Novarina (2000)

Já no modelo negociado, os métodos e práticas não são lineares: o caráter é processual. Para PEREIRA (2010) o modelo negociado caracteriza-se por um elevado grau de complexidade e incertezas. O plano só pode ser conhecido no final e não existe mais a um confronto de posições entre comando e executores, mas a co-produção de um plano por diversos atores.

É importante verificar, no entanto, que os papéis continuam relativamente definidos: as demandas dos habitantes não obtêm respostas técnicas sem uma orientação política que as determine. A atuação do técnico nesta nova estrutura negociada é, portanto, relativizada. O fortalecimento do papel da participação popular aliado à resistência de muitos técnicos da administração pública em lidar com processos participativos obrigam uma reflexão: como passar de uma atuação hermética, tecnocrática e linear a um modo operacional baseado no diálogo, no jogo político e no conflito? Autores como NOVARINA (2000) e PEREIRA (2010) colocam que a valorização do planejamento urbano “politizado” não pode significar uma atuação técnica restrita à animação de reuniões e a escuta das demandas

sociais. Se por um lado o técnico deve agregar à sua formação as ferramentas de condução e sistematização de processos participativos, por outro o conhecimento técnico acumulado nos anos de formação acadêmica e na prática profissional são estratégicos para dar ao processo de planejamento urbano os elementos pragmáticos e operacionais necessários.

A partir da análise das transformações ocorridas em Florianópolis e em Joinville nas décadas de 80 e 90, percebemos que a abertura política representou uma mudança importante na lógica de funcionamento das estruturas municipais ligadas ao planejamento Urbano. O modelo hierárquico e negociado de NOVARINA (2000) nos parece um bom referencial para orientar as discussões. Em Florianópolis o IPUF, criado em 1977 vivencia fortemente esta transformação, enquanto em Joinville o IPPUJ, de 1991, nasce e se estrutura a partir da dinâmica de transição que marca os primeiros anos após a aprovação da nova Constituição Federal em 1988. Cabe agora, no entanto, discutir os elementos principais que impulsionaram tais transformações.

6.2 Entre ciclos político-eleitorais e ciclos de planejamento

A dinâmica de fragilização do planejamento urbano institucionalizado se acentua nos primeiros anos do novo milênio, que não por coincidência, marcam um novo momento da política urbana brasileira, com a criação de novo aparato institucional e regulatório: Estatuto das Cidades, Ministério das Cidades, Fóruns e Conselhos da Cidade, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Programa de Apoio Técnico à Elaboração de Planos Diretores Participativos, entre outros. No capítulo 7 discutiremos de modo mais aprofundado o ideário da reforma urbana e a influência desta na prática do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville a partir dos anos 2000.

Por ora, cabe ressaltar o fato de que a discussão sobre o combate ao desequilíbrio sócio-espacial, fundamento das reivindicações do movimento pela reforma urbana, é fragmentada ao ser direcionada aos municípios. Nestes, a figura do plano diretor absorve a responsabilidade de instrumento básico das políticas urbanas. Parecia ser muita responsabilidade para um instrumento que, conforme VILLAÇA (2001), já havia apresentado um longo histórico de ineficiência. Parecia uma tarefa igualmente árdua para os municípios, tendo como base o cenário generalizado de fragilidades institucionais que marcavam suas estruturas administrativas.

Em Florianópolis e Joinville, dentre as dimensões que condicionam as transformações vividas pelos órgãos locais de planejamento urbano, destacaremos aqui a influência das dinâmicas político-eleitorais. Percebemos nestas localidades uma relação ambígua entre, de um lado, a retomada do regime democrático, com a descentralização e a repercussão que o planejamento urbano opera no Brasil; e de outro a dinâmica de declínio da legitimidade dos órgãos municipais de planejamento.

Esta ambigüidade poderia ser assim colocada mais claramente: no momento em que o planejamento urbano adquire certa importância na agenda pública aprofunda-se um movimento de enfraquecimento mais acentuado das ações de planejamento urbano empreendidas pelos órgãos locais. Em capítulo anterior, sugerimos que parte da explicação está no declínio da legitimidade da racionalidade instrumental e de sua capacidade em criar coesão social em torno de planos e projetos de longo prazo. Essa explicação é, no entanto, insuficiente.

A fala de diversos atores envolvidos com o planejamento urbano tanto em Joinville quanto em Florianópolis dá conta de um fenômeno importante, que ao mesmo tempo em que aproxima as dinâmicas sentidas pelo IPUF e pelo IPPUJ, também as diferenciam: a atuação cada vez mais generalizada das

lógicas político-eleitorais no direcionamento das ações destes órgãos, em um nível gradualmente maior de influência e capilaridade com o passar dos anos.

Existem pesquisas que buscam compreender a crise do planejamento urbano institucionalizado no Brasil a partir de suas lógicas internas: a fragilidade das doutrinas urbanísticas; a inadequabilidade das ferramentas e instrumentos de intervenção; ou ainda a inflexibilidade dos núcleos técnicos em absorver as transformações impostas pela novas dinâmicas sócio-espaciais. Outras pesquisas explicam a crise a partir das lógicas gerais e externas, como as transformações do sistema econômico, político ou dos hábitos culturais. Como pudemos perceber ao longo dos capítulos, estes elementos são essenciais e interconectados. Acreditamos, no entanto, que a não compreensão dos ciclos político-eleitorais e a influência da política partidária no país – e nos municípios - desde a abertura política, leva necessariamente a diagnósticos equivocados, que implicam em imprecisões e erros nas análises

Para compreender a lógica de estruturação do tempo político-eleitoral é preciso analisar os processos eleitorais. As eleições para cargos executivos e legislativos, estaduais e federais, ocorrem a cada quatro anos, o mesmo ocorre para os cargos do executivo e legislativo municipal. No entanto estas eleições são intercaladas, ou seja, a cada dois anos ocorre eleição em algum dos três níveis de governo. Os processos não são autônomos. Existe uma intensa articulação, correlação de poder e influências, entre os milhares de candidatos, partidos e campanhas: cada vitória e derrota eleitoral, cada aproximação e afastamento entre forças políticas é cuidadosamente estudada e conduzida pelos agentes políticos. Tal cenário implica em um metabolismo de governo onde:

(...) cada governante tem apenas o primeiro e o terceiro ano de mandato para atuar com independência relativa dos movimentos político-eleitorais movimentos sempre associados a concessões, recuos, negociações e, eventualmente, alterações na composição dos próprios governos. (SOARES, 2004, p.03)

Em tal contexto, as ações de planejamento a médio e longo prazo passam a ser, em grande medida, submetidas à lógica da política partidária e dos ciclos eleitorais.

O ciclo da político-partidária não fecha como ciclo do planejamento. Estes desgastes que tu vê nos profissionais, muito das principais causas são estes ciclos políticos, eleitoral, o ciclo eleitoral de quatro em quatro anos, que na verdade não é nem de quatro em quatro, é de dois em dois. Porque de dois em dois anos tem eleições. Agora vai ter eleições para presidente, não é uma eleição municipal, mas ela interfere muito fortemente. Ela interfere. Daqui a dois anos vai ter eleições para prefeito. Interfere mais ainda. Nós temos no Brasil, hoje, ciclos de dois em dois anos, e isso é muito desgastante para quem trabalha em órgão público. Porque você fica à mercê das ambições políticas do momento, entende? E eles não têm escrúpulos nenhum. Se não for conveniente para ele manter um secretário em determinado cargo, ele tira. (Entrevista F15, concedida 17/09/2014).

Esta dinâmica é pautada na busca pela manutenção ou conquista do poder político que muitas vezes impossibilita o investimento necessário – de tempo, de atenção, de recursos e de estrutura - para inscrever mudanças mais ambiciosas e estruturais. São nestas mudanças ambiciosas que, historicamente, o planejamento urbano se apoiou, seja no plano da retórica, seja como campo disciplinar ou prática profissional.

(...) num contexto assim volátil e instável é compreensível que sofram constantes desgastes, riscos de esvaziamento e pressões desestabilizadoras aquelas políticas públicas que exijam tempo de maturação mais longo, acúmulo gradual, persistência

e alterações profundas. Além disso, do ponto de vista dos cálculos individuais, é compreensível – ainda que seja lamentável - que os governantes tendam a preferir os benefícios de ações espetaculares e superficiais, de natureza emergencial, cujos efeitos sejam sensíveis, ainda que inconsistentes e não-sustentáveis, aos custos dos investimentos de médio e longo prazos, cujos resultados são menos palpáveis, de imediato, e cujas reações corporativas sejam mais pronunciadas. (SOARES, 2004, p.03)

Assim, o processo político para a definição dos representantes do poder executivo e legislativo perde o vínculo e o comprometimento necessário para com os seus representados, e o jogo político se restringe – muitas vezes - a cálculos eleitorais, a busca e manutenção do poder, a articulação de coalizões, a domesticação dos conflitos e a manipulação da opinião pública. Este processo é intensificado com a descentralização/municipalização ocorrida a partir da Constituição de 1988 e tem influencia direta com as formas assumidas pelo planejamento urbano institucionalizado. Na base deste movimento está a dinâmica de declínio dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano, incapazes de apaziguar, na velocidade necessária, a demanda por flexibilidade que emerge da competição entre estados e municípios pela atração de negócios, investimentos e empresas. Esta lógica impõe novos temas e prioridades aos governos locais. Podemos perceber esta compreensão na fala dos próprios técnicos inscritos nos órgãos locais de planejamento de Florianópolis e Joinville:

O que um plano é. Seja que plano for. Um plano diretor. Um plano nada mais é que um regramento. É o que diz o que pode e o que não pode, ou seja, o plano é o poder. O plano representa o poder, ele é o poder. E quando veio a abertura democrática, quando veio a abertura depois do governo militar, a própria percepção do plano como autoridade inquestionável, pois se tu compreender o plano diretor como inquestionável, imexível, né, então ele é autoritário. E se ele é autoritário, então nós vamos acabar com ele. Este plano não nos representa. Ele não foi feito

por nós. Ele foi feito lá por alguém que a gente não sabe quem é. Então nós vamos destruir esse negócio. Vamos fragmentar. Vamos atirar para tudo que é lado. Nem Jesus Cristo consegue manter um troço desse. (Entrevista F15, concedida 17/09/2014).

Segundo esta lógica, os Institutos de Planejamento Urbano passam a ser compreendidos como estruturas geradoras de incomodidades, pois se apresentam como barreiras às práticas mais flexíveis de gestão cotidiana do espaço urbano. O urbanismo dos *'homens de boa vontade'* (LEFEBVRE, 1991), “guardiões” do bem comum - a partir de critérios como conforto, segurança, beleza e justiça social - passa a ser compreendido como politicamente inoportuno.

Como o poder central, no caso o prefeito, começou a não se interessar mais pela instituição, ou seja, a instituição começou a não ser mais interessante para o prefeito, no sentido de que esta instituição dizia para o próprio prefeito o que ele tinha que fazer. Isso era uma coisa que sempre incomodou os prefeitos. O prefeito não queria ter alguém entre aspas “acima” dele. Porque o IPUF sempre se colocou como o guardião da cidade, ou seja, o guardião do planejamento da cidade. Então em última instância inclusive o próprio prefeito teria que se submeter a esse planejamento, e isso era inaceitável. (Entrevista F14, concedida 09/09/2014).

É neste momento que observamos o uso de estratégias diferenciadas de fragilização do IPUF e do IPPUJ no que tange as ações de planejamento urbano compreensivo. Para cada realidade, arranjos, conteúdos e intensidades diferentes. A maior parte dessas estratégias são mais evidentes em Florianópolis que em Joinville. A capital do estado apresenta uma dinâmica mais forte de declínio não somente das ações compreensivas de planejamento urbano, mas também do próprio órgão responsável por implantá-las. O IPUF é questionado internamente, na própria estrutura de governo, e externamente, na fala de diversos atores sociais que, embora

reforcem a importância do planejamento, não compreendem mais o IPUF como um órgão legítimo para o seu desenvolvimento.

Em Joinville o declínio é mais brando e podemos compreendê-lo, sobretudo, através do deslocamento que ocorre em suas funções mais elementares, que migram de ações políticas, de planejamento e programação urbana, para uma lógica mais ligada ao desenvolvimento de projetos específicos, sobretudo de equipamentos coletivos e de infraestrutura viária. O IPPUJ mantém sua legitimidade absorvendo um padrão de comportamento reativo. Esta, por sua vez, é muito pouco questionada.

Dentre as várias estratégias⁸⁸ utilizadas para o enfraquecimento do IPUF e do IPPUJ podemos citar:

- 1) Indicação “política” de cargos comissionados não somente para as posições diretivas principais dos órgãos, mas também para setores tradicionalmente ocupados por técnicos de carreira. Este fato é mais evidente em Florianópolis que em Joinville e ocorre principalmente a partir da década de 1990.

O prefeito que mais efetivou o desmanche, no sentido físico mesmo, foi o nas últimas gestões (2004-2012). Até ali existia certo enfraquecimento institucional, quer dizer, a instituição foi ficando cada vez mais pálida, mais pálida, mas ela estava lá, ainda. Como se fosse um papel envelhecendo. Ele foi desbotando, mas ele estava ainda lá. Tu conseguia ainda ler a estrutura, como é que era, como é que não era. Já o último prefeito, pegou este papel e começou a picar ele em pedaços, entende? Ele já estava desbotado e ele começou a desmanchar ele, fisicamente. Como é que ele fez isso? Ele começou a colocar cargos comissionados em todos os níveis.

⁸⁸ Utilizamos aqui o termo estratégia no sentido de reforçar o caráter intencional das ações, com o objetivo último de retirar dos órgãos de planejamento destes municípios sua capacidade de desenvolver ações de médio e longo prazo no que tange as políticas de desenvolvimento urbano.

Nas gerências, nas diretorias, ou seja, ele desmontou fisicamente. Porque antes, só se mexia de um certo escalão para cima, ou seja, os diretores e o presidente eram indicados, os outros todos eram da casa, ou seja, a estrutura se mantinha. A base se mantinha. Quando o Dário Berger entrou, ele começou a indicar inclusive as gerências, ou seja, ele foi lá na base e colocou, transformou em cargos políticos, até as gerências. Com isso aí ele realmente destruiu fisicamente. As gerências perderam o sentido. (Entrevista F16, concedida 25/09/2014).

Esta leitura é corroborada por outro técnico de carreira do IPUF:

(...) tiveram situações de ele pegar a gerência de planejamento e botar um técnico de nível médio para ser o gerente (...). Desmoraliza, destrói. Diz assim ó: agora quem vai mandar em vocês é esse rapaz aqui, formado ali na Escola Técnica. Ele vai estar acima de vocês que são arquitetos e engenheiros que têm 20, 30 anos de casa, e esse rapaz vai agora mandar em vocês. Daí é terra arrasada mesmo. E neste meio tempo as pessoas se aposentando e daí mesmo querendo sair. Daí o cara quer fugir, quer ir embora. Acabou. Deu para mim. Aliás, ele foi o único que declarou que queria extinguir o IPUF. Quando ele entrou ele declarou: eu quero extinguir o IPUF. (Entrevista F15, concedida 17/09/2014).

Em Joinville, por sua vez, a indicação política para cargos comissionados também ocorre, mas de maneira muito mais branda. Segundo a visão do quadro técnico do IPPUJ existe certa valorização dos profissionais de carreira no que tange a nomeação de cargos comissionados, tanto em relação às diretorias, como em relação à própria presidência. Esta lógica não é, no entanto, uma regra. Desde a sua criação, o IPPUJ tem alternando períodos onde a presidência é ocupada por servidores de carreira, mas igualmente períodos cuja presidência é exercida por atores externos ao instituto. Algumas poucas indicações “externas” apresentaram caráter meramente político-partidário.

Na maior parte das indicações pesou como critério de escolha tanto a formação quanto o percurso profissional, que deveria estar alinhado às funções do órgão. Nos cargos diretivos de menor escalão a interferência político-partidária é ainda menor.

O que eu vi ao longo dos anos aqui. Teve gestão com mais gente de fora, com mais nomes políticos. A gente já teve presidente que não tinha nenhuma vinculação com a área de engenharia e arquitetura. Não dá para dizer que foi ruim. Foi bom. Até já faleceu. Foi um bom administrador. Geralmente, depois os que vieram aqui mantiveram aqui, muito dos cargos com o pessoal de carreira mesmo e o que variou mais assim essa quantidade de pessoas da casa e de fora com cargo de confiança, mas na grande maioria sempre técnicos. Raramente. Se você vai lá em 98 tinha, 97, 98, tinha padre como assessor de planejamento. Tinha uma época pastor disso, pastor daquilo. Mas era em função dos arranjos políticos. Mas de uma forma geral, ao longo desse período todo, eu acho que algumas peças chaves assim foram mantidas. (Entrevista J15, concedida em 24/11/2014)

Raramente os cargos de diretoria foram ocupados por pessoas não ligadas ao próprio IPPUJ.

Um gerente de planejamento nunca foi alguém que não fosse dessa área. Os cargos que eu passei, tal, ou correlatos, assim sempre com arquitetos, o pessoal da casa. Com indicação política, mas que eu pude ir dentro de uma lista. A gente não é bobo de achar que não tem que haver isso. Tem que haver, né. Composição política, indicado aqui e ali. Mas o prefeito, o pessoal que assumiu aqui, esta gestão eles deixaram bem claro para todos os partidos que o IPPUJ não era para ter indicações. (Entrevista J15, concedida em 24/11/2014)

A indicação de cargos comissionados no interior da estrutura administrativa municipal é caracterizada por ANDRADE (1998) como uma das características mais claras da lógica de

organização da política partidária do país a partir da abertura política. O autor caracteriza esta prática como a tentativa sistemática do poder executivo em configurar uma "coalizão fisiológica de governo".

(...) poder executivo consegue, por meio da distribuição do controle de cargos estratégicos na administração pública a lealdade absoluta de sua base de sustentação no parlamento, enquanto os compromissos assumidos por ambos estiverem sendo cumpridos. Os vereadores abstêm-se de utilizar sistematicamente seus poderes de veto e obstrução. (ANDRADE, 2005, p.157).

Esta prática, recorrente, pode também ser caracterizada como forma de exercício do personalismo político ou, aproximando do conceito de WEBER (1971), de uma espécie de patrimonialismo, onde os governantes, ao conduzirem a administração política como assunto de interesse pessoal e/ou de grupos específicos, utilizam-se do poder político como propriedade privada.

Para PEREIRA e RENNÓ (2007), forma-se assim uma lógica de atuação pautada nos ciclos eleitorais, conciliando o modo de atuação dos poderes executivo e legislativo. Exploraremos melhor tais relações no próximo tópico. Por ora gostaríamos de ressaltar que a adoção de lógicas político-partidárias no interior da estrutura administrativa tem profundos reflexos nas formas assumidas pelo planejamento urbano institucionalizado em Joinville, mas principalmente em Florianópolis.

O IPUF já teve momentos de glória e momentos de inferno. Porque o IPUF por ser um órgão muito atrelado ao executivo, então a cada mudança de governo fica aquela desconfiança. A gente, por exemplo, era mapeado assim: tal é da equipe da Ângela, aí entra o Grando da prefeitura...pô, o cara não serve para nossa equipe, ele está muito

contaminado com os liberais e tal, a gente sofria com esse processo, você levava, cada mudança de governo, um ano e meio a dois para provar que você fazia uma função técnica, era servidor público e não servidor de governo. Eu sei que nós tivemos momentos bons, mas nos últimos anos de deteriorou muito o papel do instituto e os conflitos aumentaram. (Entrevista F10, concedida em 12/09/2014)

No que tange a nomeação de cargos comissionados o IPPUJ apresenta-se como uma instância menos suscetível à intervenção do núcleo central do poder executivo e ao cultivo da lógica político-partidária no interior da estrutura administrativa. Esta diferenciação entre IPUF e IPPUJ é elemento importante de análise que corrobora na compreensão dos percursos diferenciados de fragilização e declínio destas instâncias.

- 2) *Mudança do caráter de atuação dos Institutos*, passando de lógicas de valorização das ações identificáveis como de planejamento urbano compreensivo (políticas e planos urbanísticos) para atuações fragmentárias e restritivas de projeto urbano, arquitetônico ou de gestão urbana.

Este seja talvez o elemento que mais aproxima as realidades vividas pelo IPUF e pelo IPPUJ. Embora o percurso e o conteúdo das ações mais recentes de ambos os órgãos não sejam os mesmos, é possível verificar a convergência na implantação de uma lógica de projeto em detrimento das ações de planejamento, sobretudo a partir dos anos 2000. Em Florianópolis, o depoimento de técnicos do IPUF destacam esta dinâmica.

E a gente fica aqui, com pouca gente e tratando de um monte de coisa. Cada processinho desse aqui é uma mão de obra. A gente dá parecer contrário e a câmara derruba tudo. Essa coisa de rua é uma

loucura. O vereador tal conta para nós que disse que neste mandato ele ia tirar este tópico da lei orgânica, né, que compete ao vereador. Aí disse que um vereador lá falou: se tirar isso daí nós não vamos fazer nada. (Entrevista F12, concedida em 09/09/2014)

Em Joinville, percebemos que a lógica e o conteúdo desta mudança de caráter também é marcante, segundo a visão de um de seus técnicos de carreira:

Primeiro foi a questão dos projetos, do planejamento do transporte. Já estava planejando o trânsito, o sistema viário e começou a planejar também o transporte. Depois, a partir de 97 teve um crescimento muito grande com a realização de projetos especiais para a cidade: o Centreventos, as próprias estações, modelo de escola padrão, posto de saúde padrão. Foi desenvolvida uma série de projetos arquitetônicos marcantes, que fizeram isso evidenciar. Porque o planejamento urbano em si não enxerga muito. Ele não é uma obra que você chega lá e inaugura, né? E isso foi uma coisa que com a vinda da parte de projeto de edificações e equipamentos públicos começou a aparecer bastante. (Entrevista J15, concedida em 24/11/2014)

Em Joinville podemos compreender que esta lógica se dá a partir da transformação do órgão em um “escritório de projetos” conforme reforçam certos atores locais:

(...) existe um comportamento oportunista, que é uma coisa eleitoral. Eles tentam mostrar maior competência através de um aumento das despesas em coisas altamente visíveis pelos moradores, como as despesas com asfalto, viaduto, arruamento, escolas e creches. E quem faz boa parte destes projetos somos nós, aqui do IPPUJ. Pouca coisa de planejamento realmente é feito. Serve mais para apagar incêndio do que para planejar a cidade. Teve uma época que a gente fazia, de um tempo para cá, quase nada. Teve um período aqui que a gente se transformou em um escritório de projetos. (Entrevista J14, em 27/03/2014)

Despontam aí, no caso florianopolitano, os projetos viários, viadutos, ciclovias, praças, arte pública, patrimônio, que passam a trabalhar de forma relativamente isolada e segundo lógicas próprias. A fragmentação organizativa do IPUF - em setores especializados - pode ser apontada como causa e consequência desta lógica. Diferentemente do IPPUJ, que assumiu a elaboração de projetos arquitetônicos, entre escolas, praças, centros de saúde, pátios, estações de ônibus, mobiliário urbano, etc., o IPUF tinha uma atuação mais restrita a projetos de sistema viário, espaços públicos e patrimônio.

Para Florianópolis, a década de 1980 havia sido rica em ações de planejamento urbano compreensivo. É possível auferir esta intensidade a partir da elaboração de produtos como: Plano Diretor dos municípios de Palhoça, São José e Biguaçu; Plano de Desenvolvimento Turístico; Plano Diretor da Trindade; Plano Diretor dos Balneários; Planos de Urbanização Específica da Lagoa, Retiro da Lagoa, Santo Antônio de Lisboa, Praia Brava, Pântano do Sul, Ingleses-Santinho, Campeche, entre outros. Os anos 2000, no entanto, marcam o declínio desta lógica de planejamento, saindo da esfera dos planos e entrando na lógica dos projetos: de curta duração, mais pragmáticos, menos polêmicos, mais operacionais e, principalmente, mais visíveis. Junto ao declínio das ferramentas de planejamento está o desaparecimento e enfraquecimento do IPUF, não somente em relação às condições operacionais, mas principalmente na fragmentação institucional e na redução da capacidade do corpo técnico, que gradualmente migra para outros órgãos municipais, se afasta ou se aposenta.

Este aspecto será mais bem analisado no item 6.5, quando faremos uma leitura a respeito da implantação da lógica de projeto nas instâncias municipais de planejamento urbano. Por ora cabe ressaltar que este fenômeno tem íntima relação com a dinâmica imposta pelos ciclos eleitorais e as formas de exercício da política partidária no interior da estrutura administrativa.

- 3) *Lógica de terceirização dos projetos*, que são contratados pela prefeitura em regime de “pacote fechado” no momento de realização de licitações públicas ou da assinatura de convênios com outros órgãos e instâncias do poder público.

Esta lógica está presente em diversos domínios da gestão pública local: equipamentos de saúde, de educação, de segurança, de infraestrutura urbana, sistema viário, de mobilidade, etc.:

O projeto até pode ser feito por empresas contratadas. Mas o conceito do projeto tem que sair aqui do IPUF. O que está acontecendo hoje é o seguinte: o conceito e o projeto, o pacote vem fechado, não é consultado aqui, entendeu? Nós temos conceitos aqui de projetos para frente, para daqui a vinte anos, quinze anos. Aí eles fazem as coisas, eles mesmos escolhem os conceitos deles. São técnicos da empresa. Eles vão fazer o que é melhor para a empresa e não para a cidade. A maioria é de fora. (Entrevista F20, concedida em 09/09/2014)

Este processo é intensificado a partir da descentralização administrativa operada no país após a Constituição de 1988. A Carta Magna repassou muitas atribuições aos municípios, mas manteve um alto grau de concentração dos recursos na esfera federal. A nova posição dos municípios no pacto federativo significou uma mudança nas relações entre as esferas de governo.

Constituiu-se, gradualmente, uma intrincada rede de canais de financiamento, que envolvem instâncias e categorias múltiplas de acesso aos recursos, entre onerosos e não onerosos. Este novo desenho institucional representa uma mudança na organização das políticas públicas, que passaram a ser formuladas no nível central, mas geridas e executadas na esfera local.

Os recursos da União chegam ao município de várias formas: transferências obrigatórias (constitucionais ou legais), transferências voluntárias, convênios e contrato de repasse. Diferentemente de áreas como Saúde, Educação e Assistência Social, cujo repasse é obrigatório e legalmente regulado, o investimento em ações de desenvolvimento urbano é geralmente resultado de convênios ou contratos específicos de repasse. Nesta categoria, os recursos, para serem acessados, dependem da iniciativa do interessado. Tais recursos ficam disponíveis por períodos contínuos e estão relacionados a políticas ou programas de governo. O prazo para execução destes projetos é, geralmente, curto.

Assim a captação de recursos através de projetos passa a ser considerada como indispensável para os municípios. Das estruturas administrativas municipais é exigida capacidade contínua para a realização de pesquisas, para a elaboração de projetos, para a realização de avaliações, entre outros. A inserção dos municípios, através da lógica de projeto, em iniciativas desenhadas na esfera nacional, tem colaborado para o enfraquecimento do planejamento urbano institucionalizado nas esferas locais. Podemos apontar duas causas principais:

- 1) O núcleo técnico, na maior parte das vezes exíguo e já absorvido nas atividades burocráticas assumidas pelo órgão, ao ser direcionado para a elaboração de projetos específicos, tem reduzida, a sua capacidade de atuar de modo mais consistente nas ações de planejamento urbano; e
- 2) Frente a um cenário de fragilidade operativa, muitos municípios têm optado pela terceirização dos projetos, não somente daqueles resultantes de repasse da esfera federal, mas também aqueles oriundos do orçamento municipal. É neste momento que surgem as empresas de construção e empreiteiras que além da execução de um projeto, ficam encarregadas também por sua concepção.

O nosso setor quase que se implodiu. Neste meio tempo muito dos projetos acabaram sendo terceirizados. Cada Secretaria passou a contratar seus próprios projetos. Então a Secretaria de Obras, fazia e ainda faz projetos, a Secretaria de Educação contrata, e ela tem essa autonomia. Os projetos da saúde também, às vezes são feitos pela Secretaria de Obras, mas às vezes eles terceirizam também. (Entrevista F13, concedida em 09/09/2014)

A maior parte destes projetos é elaborada em regime de "caixa preta", com pequena ou nenhuma interação com os setores de planejamento urbano municipais, fazendo com que a atuação do poder público municipal sobre o território se dê cada vez mais de forma descontínua e fragmentada.

Em Joinville esta dinâmica é sentida de modo menos intensa que em Florianópolis, já que o órgão assenta sua legitimidade em

uma profícua produção de projetos arquitetônicos e urbanísticos a partir do corpo técnico lotado no próprio IPPUJ.

- 4) *Especialização, fragmentação e burocratismo da atuação dos órgãos*, que significou o direcionamento de parte importante da força de atuação dos institutos para a realização de atividades meramente burocráticas, como a análise e emissão de pareceres.

Olha só este mundaréu de papel. A gente quase não tem nem lugar para sentar. Qualquer dia desses a gente nem consegue entrar mais na sala. Trabalha, trabalha e o monte nunca diminui. E a gente fica aqui, com pouca gente e tratando de um monte de coisa. (Entrevista F19, concedida em 09/09/2014)

Caracterizada por WEBER (1971) como uma forma de organização pública capaz de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, a burocracia, enquanto ideal-tipo, teria como princípios orientadores a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo e o exercício do poder racional-legal. A hierarquia-funcional seria estabelecida a partir de relações de subordinação segundo um sistema rigoroso de disciplina e controle das atividades.

Reproduzindo apenas parcelas do conceito weberiano de burocracia⁸⁹, as décadas de 80 e 90 impõem aos órgãos locais de planejamento um aprofundamento do burocratismo de suas rotinas. Tais rotinas exigem, com força cada vez maior, capacidade de trabalho e conhecimento especializado.

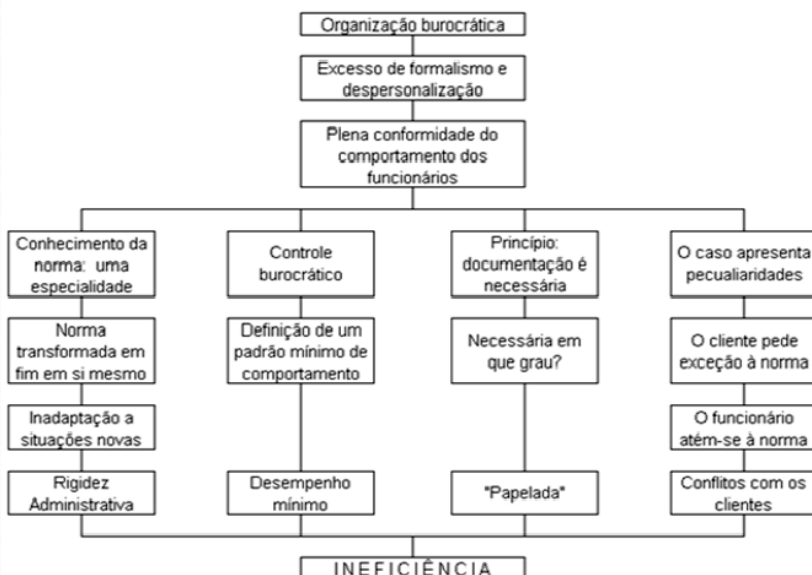
Cada processinho desse aqui é uma mão de obra. Tem também as demandas para eventos. Tem o

⁸⁹ Sobretudo o formalismo de procedimentos, a hierarquia funcional, a ideia de carreira e a profissionalização, no sentido de formação acadêmica requerida para a realização das atividades.

pessoal que faz parecer para a mudança de zoneamento. Tem gente que fica mais nos processos de ruas clandestinas. Muitas vezes a gente dá parecer contrário e a câmara derruba tudo. Essa coisa de rua é uma loucura. (Entrevista F12, concedida em 09/09/2014)

Uma burocracia baseada em papéis onde tudo é registrado em documentos. Tais documentos seriam garantidores do isolamento do ambiente organizacional frente a personalismos, oferecendo um comportamento padronizado e impedindo uma atuação circunstancial, orientada por preferências ou simpatias.

Figura 25: Características da organização burocrática



Fonte: Bresser Pereira (1996)

(...) todos os processos administrativos são objeto de documentação escrita. Isso inclui as regras que devem ser registradas sob a forma de regimentos; as reuniões e outras ocorrências, que devem ser registradas em atas; e as comunicações necessárias ao andamento do trabalho que devem ser registradas

em memorandos. A documentação é uma forma de se garantir o controle. Os documentos são utilizados, na ocorrência de problemas, para a imputação de responsabilidades e consequente aplicação de punições. (NASSUNO, 2006, p.51)

Na prática, no entanto, este modelo burocrático é criticado por sua ineficiência, mas também pelo formalismo desnecessário. Para BRESSER PEREIRA (1996), o aparato legal dos anos pós-ditadura, no afã de combater a prática clientelista e patrimonialista das estruturas administrativas, acabou por engessá-la, em vários aspectos, como o Regime Jurídico Único, as licitações e as regras procedimentais do estado.

Parte importante do quadro técnico dos institutos de Planejamento Urbano de Florianópolis e de Joinville é absorvida por uma lógica crescente de gestão burocrática, baseada no acúmulo de normativas e documentos. A forma organizativa da estrutura pública municipal repassa aos órgãos de planejamento urbano responsabilidades crescentes sobre processos administrativos ligados à gestão cotidiana do espaço urbano⁹⁰. Uma condição que absorve boa parte de sua capacidade de trabalho. No acúmulo cotidiano de novas demandas específicas, as ações de estudos e pesquisas para o planejamento urbano acabam tornando-se secundárias.

⁹⁰ Dentre os processos administrativos recorrentemente sobre responsabilidade dos órgãos de planejamento urbano municipais estão: análises diversas ligadas à mudanças de zoneamento e índices urbanísticos, sinalização viária, realização de eventos em espaços públicos, autorização especial de trânsito, abertura de vias, legalização de vias, pedidos de tombamento, de reforma em patrimônio tombado, análise de artes públicas urbanas, entre outros.

- 5) Criação de novos órgãos. Esta é uma dinâmica encontrada somente em Florianópolis. Com o crescimento da cidade e a expansão da estrutura administrativa municipal, o IPUF deu origem a novos órgãos municipais, que resultaram da autonomização de funções que eram anteriormente exercidas por gerências específicas do próprio instituto.

Primeiramente foi criada a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis, FLORAM, que assumiu as funções de fiscalização e licenciamento ambiental. A organização e aparelhamento inicial do órgão, no entanto, contou com a participação de técnicos do IPUF. Alguns permaneceram por um período no órgão, outros se transferiram permanentemente.

Naquele momento alguns daqui ajudaram a criar a FLORAM. Alguns foram lá e ficaram um tempo. Tinha gente que pensava que na época seria mais interessante criar um órgão único, juntando o IPUF e FLORAM. No final das contas não deu certo. Muitos técnicos, na época, migraram para lá por conta do plano de salários, que era mais interessante do que aqui no IPUF. (Entrevista F11, concedida 03/09/2014).

Nos anos seguintes a FLORAM amplia suas responsabilidades: estudo e execução de projetos de paisagismo, produção de mudas, podas e cortes de árvores em locais públicos, até a vistoria com emissão de laudos técnicos, educação ambiental, controle da poluição sonora, delimitação e conservação de unidades de conservação, entre outros. A estrutura foi ampliada, novos profissionais foram contratados e o órgão sedimentou gradualmente seu espaço e sua influência no interior da estrutura administrativa municipal.

Posteriormente veio a criação da Secretaria de Habitação, hoje intitulada Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. O percurso de formação deste órgão foi diferente e um pouco mais tortuoso, atravessando três gestões municipais.

(...) por volta do ano de 1990, já havia a coordenadoria de habitação no IPUF. Nessa época a Direção do IPUF, ficou muito incomodada devido o grande fluxo de famílias batendo a porta da sede. Entendeu-se que a questão habitacional necessitava de uma estrutura específica e não deveria ser tratado no Instituto de Planejamento. Então foi adotada uma medida na gestão de Bulcão Viana, que foi a alocação de vários profissionais junto ao Gabinete do Prefeito, para tratar dessa demanda. Na gestão de Sergio Grando esse setor teve uma estrutura de uma Gerência de habitação, alocada na Secretaria Municipal da Saúde. Na gestão de Ângela Amim esse setor teve a estrutura de um Departamento de Habitação, alocado na Secretaria de Desenvolvimento Social. Até que na gestão de Dario Berger se consolidou como uma estrutura de Secretaria de Habitação. (Entrevista F18, concedida 05/09/2014).

Se no plano político e financeiro estas ações fragilizaram a condição do IPUF, o efeito maior, no entanto, parece ter sido a perda gradual de seu quadro técnico.

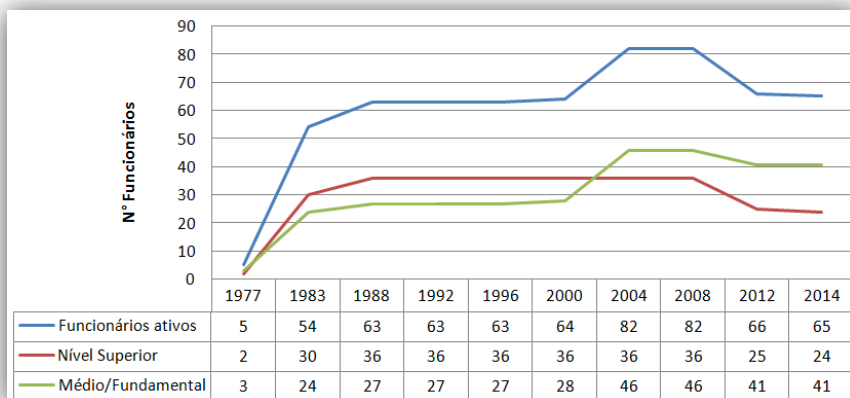
A situação do IPUF se agravou com a saída dos técnicos dos seus quadros devido ao cumprimento do tempo de serviço para aposentadoria. Tiveram alguns profissionais que saíram dos quadros do IPUF por outras razões, principalmente para trabalhar em outros setores da prefeitura. (Entrevista F18, concedida 05/09/2014).

Nos últimos anos houveram iniciativas para a separação de outros setores do IPUF, com especial destaque ao Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município - SEPHAN, criado em 1974 e incorporado ao IPUF em 1980. Tal iniciativa não foi

efetivada. No caso do SEPHAN, sua manutenção no organograma do IPUF pode ser creditada ao poder de mobilização interna do setor, que se manteve ativo e coeso com o passar dos anos, defendendo a necessidade de articulação entre política urbana e política de patrimônio.

No caso de Joinville, a dinâmica sentida foi outra. Diferentemente do IPUF, o IPPUJ assume gradualmente funções que estavam em outras instâncias do governo municipal. Destacamos o setor de projetos, que é absorvido em 1995, possibilitando a ampliação de seu corpo técnico e das condições operacionais de funcionamento. Esta é uma das explicações para o fato do órgão não ter passado pelo mesmo percurso de declínio vivido em Florianópolis. Embora as ações de planejamento urbano tenham refluído, o IPPUJ, enquanto instância administrativa consegue manter-se relativamente estável.

- 6) *Perda do quadro de profissionais ligado ao planejamento urbano* ao longo das últimas décadas. Este talvez seja um dos elementos mais fortes de diferenciação entre as dinâmicas sentidas pelo IPUF e IPPUJ. Representa também uma das chaves de compreensão do nível de fragilização sofrida pelo IPUF ao longo das diferentes gestões. O levantamento do histórico de contratações de servidores de nível superior do órgão traduz uma dinâmica clara de ampliação inicial do órgão, até o ano de 1985, de estabilização, entre os anos de 1985 e 2010 e de forte declínio a partir de 2008. O último técnico de nível superior contratado pelo município, em caráter permanente, foi no ano de 1985.

Figura 26: Contratação de servidores pelo IPUF, 1977 a 2014

Elaborado pelo autor a partir de dados do IPUF

Na década de 1980 nossa capacidade técnica e de credibilidade ia aumentando, porque, nós tínhamos três economistas, entende? Lá na década de 80. Hoje em dia não temos economista. Nós tínhamos uma equipe jurídica, já com especialização em direito urbanístico e ambiental, que eram coisas bacanas. Nós tínhamos psicólogos, no quadro do IPUF, para atender. Tínhamos assistentes sociais, geógrafo, geólogo. Tínhamos uma equipe bem mix. Assistentes sociais nós tínhamos três, por exemplo. (Entrevista F11, concedida 03/09/2014).

Percebemos assim que a ampliação do órgão ocorre ao longo dos primeiros oito anos, durante a gestão de Espiridião Amin (1975-1978), de Francisco de Assis Cordeiro (1979-1983) e de Cláudio Àvila da Silva (1983-1985). Durante mais de trinta anos, desde a abertura política, nenhum novo profissional de formação superior permanente é incorporado permanentemente à estrutura do órgão.

O declínio do quadro técnico do IPUF inicia-se, principalmente, com a criação da FLORAM, Secretaria de Habitação e Fundação Franklin Cascaes que foi responsável por retirar sete profissionais

de nível superior do quadro técnico do IPUF entre os anos de 1995 e 2006. Estes números não aparecem nos gráficos 34 e 35, pois os profissionais, apesar de serem cedidos a outros órgãos, permanecem com vínculos com o IPUF. O cenário de refluxo do quadro técnico de nível superior é, portanto, pior do que aquele apresentado na figura 26.

Nós temos técnicos em quase todas as secretarias da Prefeitura. Tínhamos, né, agora muitos já se aposentaram. E começou a não ter mais a reposição. Os últimos são de 84, 85. A cidade começa a multiplicar e o órgão começou a encolher, pois as pessoas migraram para as outras secretarias, não houve concurso e outro problema, que aí começou a ter, que ficou bem claro no último momento, nos últimos dez anos, essa rotatividade em função de colocar terceirizados e de ter projetos terceirizados, aí então acabou, acabou. Aí acabou. Já não é mais esse processo, com uma visão muito clara de cidade, de continuidade, entende. Cada um que chega tenta imprimir a sua identidade, o seu perfil. (Entrevista F14, concedida 17/09/2014).

Se somarmos os sete profissionais cedidos aos onze profissionais que se aposentaram ou foram exonerados desde 2010, teremos um total de 18 profissionais, totalizando uma redução de 50% do quadro de técnicos – 36 - contratados desde 1985⁹¹. A perda de capacidade operacional do IPUF, a partir do declínio de seu quadro profissional, é ainda mais alarmante se imaginarmos que no mesmo período, entre 1970 e 2010, a população de Florianópolis aumentou cerca de 300%.

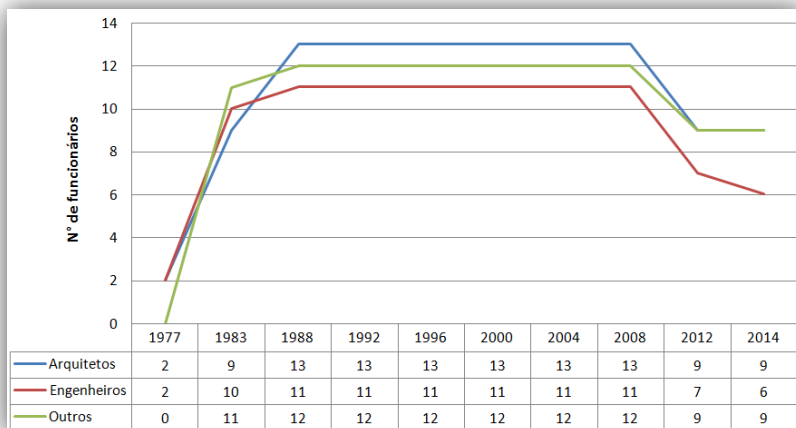
Cabe ressaltar que entre os anos 2000 e 2002 foram contratados 18 novos servidores, todos de nível médio. A maior parte deles

⁹¹ Neste total estão computados 12 arquitetos, 10 engenheiros, 1 assistente social, 1 pedagogo, 1 geógrafo, 1 geólogo, 1 economista e 9 técnicos de nível superior.

foi direcionada para a área administrativa (assistentes administrativos e motoristas) e para o setor de cartografia e cadastro (desenhistas e técnicos em edificações).

O gráfico 27 demonstra um forte predomínio de arquitetos e engenheiros no quadro técnico, realidade que se manteve ao longo do tempo. Na categoria outros estão inseridos profissionais com formação em Geografia (4), Geologia (1), Assistência Social (1), Economia (1), Artes Plásticas (1), Engenheiro Sanitarista (1), Pedagogia (1), Sociologia (1). Este aspecto demonstra uma pista de análise já discutida em tópico anterior, que diz respeito à hegemonia de certos campos disciplinares no âmbito do planejamento urbano.

Figura 27: Formação disciplinar do quadro do IPUF, 1977 a 2014



Elaborado pelo autor a partir de dados do IPUF

Os concursos são os da prefeitura. Que tem feito a cada dois ou quatro anos. Em cada concurso a gente consegue uma janela de vagas. No mínimo a gente tem os de reposição, quando sai alguém que se aposenta, ou larga mesmo. Nos últimos anos a gente

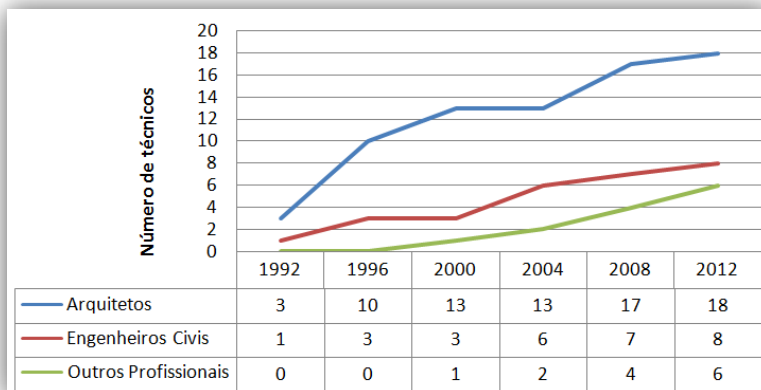
teve basicamente, trocando um dois por ano. (Entrevista J15, concedida 24 de novembro de 2014).

Uma alternativa encontrada pelo IPPUJ para manter parte da equipe técnica foi instituir um regime de trabalho mais flexível, permitindo que os profissionais tenham a possibilidade de complementar a renda em atividades fora da prefeitura.

Aqui o salário baixo, a progressão não é boa, e é seis horas. Então o que acontece? O pessoal vem, faz o concurso, trabalha até seis horas. As vezes até prefere não ter cargo comissionado para não ter que ter dois turnos e acaba desenvolvendo outras atividades. Vai dar aula ou tem escritório próprio. (Entrevista J15, concedida 24 de novembro de 2014).

No IPPUJ, a dinâmica de contratações é amplamente diferente. Há um processo gradual e contínuo de ampliação do quadro de profissionais, conforme podemos auferir no gráfico 28.

Figura 28: Contratação de servidores pelo IPPUJ entre 1991 e 2012



Elaborado pelo autor a partir de dados dos relatórios anuais IPPUJ

O momento mais intenso de crescimento do órgão ocorre entre 1995 e 1996, quando, ao assumir o setor de projetos, o IPPUJ

amplia seu quadro técnico para acomodar as novas responsabilidades. Esta ampliação ocorre, sobretudo, a partir da contratação de arquitetos (que representavam 70% do total de técnicos de nível superior em 2002).

Após o ano 2000 percebemos que o ritmo de contratações diminui, estabelecendo a média de contratação de praticamente um novo técnico/ano. Destacamos o período entre 2004 e 2008, na segunda gestão de Marcos Tebaldi, onde houve um acréscimo de sete novos técnicos, que significaram um aumento de 30% dos servidores efetivos de nível superior.

A maior parte destes novos profissionais, sobretudo arquitetos e engenheiros, passaram a atuar em setores ligados ao desenvolvimento de projetos arquitetônicos, de projetos viários e de engenharia. Guardam, pois, pouca relação com as ações de planejamento urbano em sua aceção mais generalista e territorialmente abrangente.

A preponderância de arquitetos e urbanistas permanece importante, cerca de 60% do quadro total, mas ocorre uma maior diversificação de formações, sobretudo no período entre 2004 e 2012, com a contratação de profissionais de áreas como jornalismo, sociologia, geografia, assistência social, secretaria executiva e contabilidade.

A dinâmica de evolução dos quadros técnicos é também um fator que diferencia os percursos empreendidos pelo IPUF e pelo IPPUJ. Enquanto o IPUF perde, ao longo dos últimos 15 anos, cerca de 50% de sua equipe técnica (contando os profissionais aposentados e transferidos para outros órgãos), o IPPUJ apresenta

uma dinâmica contínua de ampliação que significou o aumento de mais 300% de seu quadro técnico de nível superior ao longo dos últimos vinte anos.

- 7) Especialização e fragmentação organizativa. Tanto o IPUF quanto o IPPUJ nascem de um desenho institucional pautado na hierarquização da estrutura administrativa e na separação por especialidades. Suas diretorias, gerências e departamentos funcionam a partir de lógicas internas próprias. A especialização é própria da lógica burocrática de organização administrativa. É a institucionalização da visão disciplinar, discutida no capítulo 02. Significa o condicionamento da ação do corpo técnico segundo um padrão de comportamento formalizado e padronizado. O princípio da especialização segue o preceito da divisão do trabalho tal qual ela ocorre em uma fábrica fordista: alto grau de hierarquização e departamentalização. Cada técnico torna-se especialista em domínios específicos, perdendo paulatinamente a capacidade de formular idéias e propostas integradoras. Não necessariamente pela limitação cognitiva, mas principalmente pela imposição crescente de um modo burocrático de atuação.

A estrutura hierárquica, tanto do IPUF quanto do IPPUJ, não foi, inicialmente, um obstáculo maior à integração. Nos anos iniciais de funcionamento, estes órgãos eram constituídos por um número pequeno de profissionais, muitos deles recém-formados. Pareciam inexistir constrangimentos burocráticos maiores, havia um apoio institucional e imperava um sentimento de cordialidade, autonomia e diálogo entre os profissionais.

Com o passar do tempo, no entanto, outros fatores concorreram para que este cenário harmonioso fosse decomposto: o aumento

do quadro técnico, o crescente burocratismo das atividades, a inserção de lógicas político-partidárias, os desgastes dos relacionamentos pessoais e a fragmentação disciplinar. A partir deste momento as condições institucionais passam a colaborar para um gradual isolamento dos departamentos e setores.

Aí começou a acontecer esta divisão. Porque antigamente eram mesas onde todos se reuniam e decidiam conjuntamente. Depois passou a ser setores. Os setores começaram a crescer, a ter visões um pouco mais isoladas. A setorização mesmo, acho que começou ali em meados da década de 80 e 90, eu diria. E as pessoas começaram a ficar um pouco impregnadas de ranços, de situações (...) Então isso nos deu uma fragilização. (Entrevista F14, concedida 17 de setembro de 2014).

Esta visão é compartilhada por SOUZA (1987):

(...) uma questão que há pelo menos três anos preocupa alguns dos técnicos do IPUF, qual seja a carência de uma filosofia de trabalho do Instituto. (...) O IPUF está bem longe do tempo em que o lema “Cidade Desenvolvida é Natureza Preservada” era suficiente. Os 10 anos que se passaram desde a criação do IPUF e a ampliação da equipe original para cerca de 100 pessoas, muitas desconectadas dos ideais do Instituto, tornam essencial a explicitação da filosofia de trabalho que norteia nossas atividades. (SOUZA, 1987, p.02)

Segundo percursos específicos, as práticas profissionais dos quadros técnicos do IPUF e do IPPUJ se transformaram e se diversificaram, criando um conjunto heterogêneo e complexo de competências em relação à compreensão e à intervenção no fenômeno urbano.

A estrutura atual do IPPUJ é dividida em duas diretorias, sete setores e quatorze áreas. O IPUF, por sua vez, é formado por três diretorias (de operações, técnica e de planejamento) e oito

departamentos (saneamento e projetos; trânsito; cartografia; planejamento territorial e urbano; patrimônio, planejamento habitacional; transporte e sistema viário e região metropolitana). Alguns departamentos, como o de Planejamento Habitacional e de Planejamento da Região Metropolitana não são operativos, seja porque a competência foi assumida por outros setores da prefeitura (como no caso da habitação), seja porque não possuem repercussão na estrutura de governo (no caso da Região Metropolitana). Ambos os departamentos não possuem profissionais ou ações específicas vinculadas.

Os setores atualmente mais ativos no IPUF são os departamentos de Cartografia, Sistema Viário e Patrimônio. O Departamento de Planejamento do Território também permanece funcionando, a partir de projetos específicos, como praças, ciclovias ou pequenos equipamentos coletivos. Cada setor funciona como estrutura praticamente autônoma.

O IPUF para mim não existe enquanto IPUF, como instituição. É um corpo técnico que não está mais interagindo. Existe um grupo aqui, outro lá. Até uns quinze anos atrás era ainda uma instituição. Nós sabíamos onde era a gerência de planejamento, ali era a gerência de projeto. Lá de patrimônio. De trânsito. Cadastro, etc. Existia uma ordem na casa, existia um corpo técnico, que tinha as suas funções, deliberações. Existia uma hierarquia na qual eu sou subordinado. Hoje a hierarquia é o superintendente e exista uma diretoria que tu não sabe muito bem. A nossa realidade, para mim, nós estamos assim. (Entrevista F11, concedida 03/09/2014).

No caso do IPUF é marcante o fato de que a lógica de fragmentação da estrutura organizativa e de fragilização de sua legitimidade junto à administração municipal, fez com que

diversos profissionais optassem por apresentar um comportamento individual de atuação. Cada técnico procurou sua “bandeira” ou “causa” para defender frente um cenário de baixa capacidade organizativa e repercussão política do órgão.

Quando os prefeitos começaram a desqualificar e desconsiderar a instituição como um todo, a voz do IPUF, vamos dizer, passou a não ser tão ouvida, os departamentos, quer dizer, o SEPHAN, o Sistema Viário, o Planejamento, os técnicos trouxeram para si o papel de guardiões do seu “campinho” podemos dizer, da sua área de atuação. (Entrevista F15, concedida 17/09/2014).

Os reflexos, portanto, desta lógica de especialização é a sedimentação de uma forma de organização administrativa onde as pessoas são conduzidas a agirem burocraticamente em conformidade a regras e regulamentos baseados no formalismo e no papelório. Uma condição que promove gradualmente o declínio das relações pessoais e a exacerbação de comportamentos baseados na autoridade e na individualidade. Neste cenário cada setor passa a lutar em causa própria, muitas vezes impulsionado por um instinto de sobrevivência. Embora presente no IPPUJ, esta dinâmica é mais fortemente sentida em Florianópolis.

- 8) *Declínio da autonomia financeira dos órgãos* a partir da transferência de convênios para outras pastas. Em Florianópolis isto ocorre principalmente pela pulverização de contratos e repasses do governo federal em diversas pastas – como Secretaria de Habitação, de Educação e de Saúde, recursos estes que

inicialmente eram geridos pelo próprio IPUF⁹². Destacamos também a recente transferência da gestão dos recursos de um Convênio de Trânsito, que anteriormente era gerido pelo IPUF e que foi transferido para outros órgãos da Prefeitura;

O IPUF sobreviveu. Mas não houve investimento em pessoal, em estrutura, em equipamentos. Boa parte dos recursos que vinha para o IPUF por conta de ações de trânsito, principalmente, foram retirados. O IPUF nas quatro últimas gestões viveu à míngua. (Entrevista F12, concedida 09/09/2014).

Esta visão é compartilhada ainda por outro técnico do IPUF:

(...) A quem interessa deixar o IPUF ineficiente, dependendo da lentidão dos outros órgãos para consertar um plotter quebrado, imprimir mapas, colocar combustível nos veículos, verificar processos em campo, alugar um data-show, e até comprar café e papel higiênico? Qual o interesse em tirar do IPUF o convênio de multas de trânsito, que até hoje garantiu equipamentos e viaturas ao DETRAN e a Polícia Militar local, além de manter a boa sinalização da cidade e pagar a Guarda Municipal? (SOUZA, 1990, no prelo)

No caso de Joinville este aspecto não está presente, já que o IPPUJ teve historicamente muito pouca autonomia em relação aos recursos, gerenciando apenas a parte financeira de pequenos projetos.

(...) a gente nunca teve contrato de trânsito ou transporte, etc. na nossa mão, então não foi uma vitrine ou, sabe? Isso nunca esteve dentro do IPPUJ. A gente gerencia migalha aqui, de recurso. Então isso, por um lado, quem tivesse essa ambição de ter

⁹² Lembramos aqui dos primeiros anos do IPUF, que cresceu e se estabilizou a partir da assinatura e realização de contratos importantes, como os Projetos CURA I e II, Projetos para as Cidades de Porte Médio (CPM), Projeto SAPÉ, Projeto CNPU, SUDESUL/MINTER, Programa AGLUB/EBTU, entre outros.

dinheiro na mão, não vai ser com o IPPUJ que vai ter. (Entrevista J15, concedida 24/11/2014).

Mais recentemente, em dezembro de 2014, como conseqüências da Operação Ave de Rapina, que explicaremos no próximo tópico, o prefeito municipal retirou do IPUF a gestão dos recursos municipais resultante das multas e infrações de trânsito, transferindo para o Fundo Municipal de Trânsito. Depois dos vultosos financiamentos que o órgão havia conseguido na década de 1980, por conta de convênios assinados com o Governo Federal, esta era a fonte de recursos mais importante e perene da qual dispunha o IPUF. O cenário que se desenha a partir de agora é de total dependência do órgão para com os recursos provenientes do poder executivo, fazendo com que o cenário, desenhado por um de seus técnicos na década de 1990, apareça com maior intensidade.

Ao retirar de uma autarquia municipal (IPUF) o direito de licitar bens e serviços e ao centralizar no prefeito todos os gastos e convênios firmados pelo instituto feriu-se de morte sua autonomia administrativa e financeira. Como poderá o IPUF continuar realizando suas atividades sem a agilidade de contratar serviços? (...) A quem interessa deixar o IPUF ineficiente, dependendo da lentidão dos outros órgãos para consertar um plotter quebrado, imprimir mapas, colocar combustível nos veículos, verificar processos em campo, alugar um data-show, e até comprar café e papel higiênico? Qual o interesse em tirar do IPUF o convênio de multas de trânsito, que até hoje garantiu equipamentos e viaturas ao DETRAN e a Polícia Militar local, além de manter a boa sinalização da cidade e pagar a Guarda Municipal? (SOUZA, 1990, no prelo)

9) *Indícios de corrupção e improbidade administrativa no IPUF.*

Estes indícios se baseiam principalmente em notícias veiculadas

na mídia de Florianópolis a respeito da realização de inquéritos da Polícia Federal e de denúncias do Ministério Público Federal e de Santa Catarina envolvendo direta ou indiretamente o IPUF e/ou pessoas vinculadas ao órgão.

Tabela 7: Extrato do Jornal "Notícias do Dia" do dia 03/01/2015



Fonte: Jornal Notícia do Dia, disponível em www.ndonline.com.br

A Operação Moeda Verde – deflagrada no mês de abril de 2007, resultou no indiciamento do então prefeito Dário Berger (PMDB), de três ex-secretários da Prefeitura de Florianópolis, de ex-diretores e funcionários de órgãos ambientais estaduais e municipais, de dez empresários e de dois vereadores responsáveis pela maior parte das modificações impostas ao Plano Diretor de 1997. Entre as acusações estavam crimes contra a ordem tributária, falsificação de documento, formação de quadrilha, corrupção e tráfico de influência. Diversos empreendimentos

imobiliários de grande porte da cidade foram citados nesta investigação.

A prisão de políticos e empresários conhecidos movimentou a cidade e provocou os mais diversos tipos de reação. O governador da época, Luiz Henrique da Silveira (PMDB), afirmou, por intermédio de nota de sua assessoria de comunicação, que a ação da Polícia federal “*espanta investidores e interessados em implantar projetos ou empreendimentos no Estado*”. O prefeito de Florianópolis, Dário Berger, afastou os sete servidores envolvidos e em entrevista coletiva culpou a administração anterior, de Ângela Amin, como a responsável pela emissão das licenças.

Em maio de 2007 houve a prisão temporária de 19 das 22 pessoas indiciadas pela Polícia Federal, entre elas o então Secretário de Urbanismo e Serviços Públicos – SUSP. O inquérito da Polícia Federal, presidido pela delegada Júlia Vergara, foi concluído em 15 de outubro de 2007 de onde seguiu para o Ministério Público Federal. Do IPUF foram indiciados além do então superintendente, também dois diretores. Depois de 04 anos, em 2011, o inquérito da Polícia Federal é encaminhado à Brasília para decidir sobre a competência do julgamento do caso, se Justiça Estadual ou Federal. Somente no dia 10 de dezembro de 2014 que o Ministério Público Federal (MPF) protocolou denúncia contra 48 pessoas entre servidores públicos e empresários. Nesta lista está um dos ex-funcionários de carreira do órgão, já aposentado.

Já a Operação Ave de Rapina, foi igualmente deflagrada pela Polícia Federal no dia 12 de novembro de 2014. As

investigações, iniciadas em 2013, apuravam o recebimento de dinheiro por servidores públicos municipais, além de fraudes em licitações de eventos e instalação de radares. A investigação apontou a existência de um esquema de corrupção no âmbito da Câmara de Vereadores, IPUF e Fundação Cultural Franklin Cascaes. Ao todo foram indiciadas 26 pessoas, dentre as quais estavam 14 vereadores.

As notícias veiculadas na mídia davam conta do envolvimento do IPUF, através da participação de um diretor e funcionários, todos cargos comissionados que foram exonerados assim que o inquérito se tornou público. Além disso, como já informado anteriormente, a consequência imediata do inquérito foi a promulgação de um decreto municipal retirando a gerência do IPUF sobre o convênio com o DETRAN, que repassava ao órgão, valores significativos em relação as multas e infrações de trânsito.

O IPUF esteve veiculado a ambos os escândalos, que geraram forte repercussão em Florianópolis. Sem querer entrar no mérito das investigações ou no mérito dos indiciamentos, cabe ressaltar que a imagem institucional do órgão saiu depreciada destes episódios, mesmo que o núcleo técnico – os funcionários de carreira- tenham pouca relação com tais acusações. Além da fragilização financeira, por perder parte dos recursos que subsidiavam sua autonomia, o IPUF recebe um sério golpe em sua legitimidade política.

Esta dinâmica não é sentida em Joinville. Até aonde a pesquisa poder auferir, não existem processos e investigações de corrupção e improbidade administrativa vinculadas ao IPPUJ.

Percebemos, portanto, uma forte influência dos circuitos político-partidários e dos ciclos eleitorais sobre as transformações sofridas pelos institutos de planejamento urbano, tanto em Florianópolis quanto em Joinville. As formas operativas e a amplitude de tais influências variam de lugar para lugar. Na tabela 08 apresentamos uma síntese de como as diferentes estratégias se materializam no IPUF e no IPPUJ. Em verde estão marcadas as dinâmicas mais fortemente presentes e, em vermelho, aquelas ausentes ou levemente presentes em cada realidade.

Tabela 8: As lógicas de fragilização institucional no IPUF e IPPUJ

Dinâmicas institucionais		IPUF	IPPUJ
1	Indicação política para cargos comissionados	Principalmente a partir do final da década de 1990 o IPUF passa a ser uma estrutura que sofre forte influência do núcleo central do poder executivo a partir da indicação política de cargos comissionados, não somente para os cargos diretivos principais, mas também para os cargos secundários	O IPPUJ é menos suscetível à intervenção do núcleo central do poder executivo e ao cultivo da lógica político-partidária no interior da estrutura administrativa. Existe a indicação política para cargos comissionados, mas esta lógica não é sistemática, tampouco recorrente. Existe certa valorização dos técnicos de carreira na indicação para cargos diretivos
2	Mudanças de caráter de atuação dos institutos	A partir da década de 1990 o IPUF torna secundárias as ações de planejamento urbano compreensivo e intensifica a produção de projetos viários, ciclovias, praças, arte pública e patrimônio. A fragmentação organizativa colabora na sedimentação de um padrão reativo de atuação.	Adoção de um padrão reativo de atuação pautado em projetos urbanísticos e arquitetônicos específicos. As ações compreensivas de planejamento urbano são tornadas secundárias. O IPPUJ torna-se um escritório de projetos. Sua atuação é direcionada segundo princípios mais pragmáticos e operacionais.

3	Lógica de terceirização dos projetos	A partir da década de 1990, o IPUF absorve uma prática habitual de terceirização de projetos, sejam eles viários, arquitetônicos ou urbanísticos, que entram na lógica de “pacote fechado” e “caixa preta”. Esta condição é intensificada pela perda importante de capacidade de trabalho, com a transferência e/ou aposentadoria de técnicos do órgão e seu gradativo burocratismo.	No IPPUJ a dinâmica de terceirização de projetos é menos sentida do que no IPUF, já que o órgão assenta sua legitimidade em uma profícua produção de projetos arquitetônicos e urbanísticos, que drenam parte importante de sua capacidade de trabalho.
4	Especialização, fragmentação e burocratismo da atuação dos órgãos	O IPUF sente, desde os primeiros anos, um gradual processo de fragmentação organizativa e a sedimentação de um padrão burocrático de atuação. Com o passar do tempo, a restrição do quadro técnico faz com que boa parte dos profissionais acabem absorvidos pelas demandas cotidianas de elaboração de estudos, ofícios e pareceres, sedimentando uma lógica burocrática de atuação que se intensifica com o passar dos anos.	Assim como o IPUF, o IPPUJ ao longo dos anos assiste à uma forte fragmentação organizativa, com a criação de novos setores, diretorias, cargos e funções. Além da forte demanda por projetos específicos, o órgão também assiste a uma dinâmica de burocratização de suas atividades, através de uma forte acúmulo de normativas, documentos e pareceres.
5	Criação de novos órgãos	O IPUF serviu como embrião para a criação de duas novas instâncias do poder executivo municipal : FLORAM e Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental. Além de retirar competências antes exercidas pelo órgão, tal dinâmica acaba por enfraquecer o IPUF por conta da retirada de recursos e da perda gradual de corpo técnico qualificado.	Neste quesito, a dinâmica sentida pelo IPPUJ é contrastante: no lugar de retirar competências, recursos e quadros técnicos, o órgão assume funções e pessoal de outros setores da prefeitura. Além de alterar a lógica de funcionamento do órgão, tal dinâmica acabou oferecendo condições para a sua rápida expansão, através da contratação de novos técnicos.

6	Perda do quadro de profissionais ligado ao planejamento urbano	Desde 1985 o IPUF não contrata, em caráter efetivo, nenhum novo técnico de nível superior. Além disso, a partir dos anos 2000 o órgão perde – seja por aposentadoria, seja por transferências internas para outros setores da prefeitura - cerca de 50% do número de profissionais existentes na década de 190.	A dinâmica sentida pelo IPPUJ é amplamente diferente. Nos primeiros anos o órgão recebe inúmeros profissionais de outras instâncias da prefeitura, além de realizar concursos periódicos para a contratação de novos profissionais. Entre 2000 e 2012 o quadro técnico do órgão praticamente dobrou (de 17 para 32 profissionais de nível superior)
7	Especialização e fragmentação organizativa	Com o passar do tempo a estrutura de funcionamento do IPUF, inicialmente orgânica, dá lugar a uma lógica crescente de especialização e fragmentação organizativa. Tal dinâmica colabora para a sedimentação de um padrão burocrático de atuação, segundo comportamentos formalizados e padronizados.	Esta dinâmica de fragmentação e especialização da estrutura organizativa é igualmente sentida no IPPUJ. O órgão reproduz a lógica de especialização e profissionalização presente nos circuitos de formação, com uma fragmentação disciplinar crescente que colabora para a criação de uma dinâmica gradual de isolamento dos departamentos e setores.
8	Declínio da autonomia financeira dos órgãos	O IPUF ficou responsável, desde os primeiros anos, pela gestão de importantes contratos de recursos vultuosos. Tal condição possibilitou um rápido aparelhamento do órgão, que contrastava com o cenário encontrado nas demais instâncias do poder executivo municipal. Nos últimos anos esta autonomia financeira vem minguando.	O IPPUJ, desde o início, não administra recursos financeiros de grande vulto. Sua estrutura e seu funcionamento é amplamente tributária dos recursos advindos do poder executivo. A autonomia para gestão financeira do órgão, existente na teoria é, na prática, inexistente.
9	Indícios de corrupção e improbidade administrativa	Dois escândalos, resultantes de investigação da Polícia Federal (Ave de Rapina e Moeda Verde) apresentam possíveis ligações com o IPUF, sobretudo com atores vinculados a cargos comissionados do órgão. Mesmo que tais	O IPPUJ não apresenta tal dinâmica. Até aonde a pesquisa poder auferir, não existem processos e investigações de corrupção e improbidade administrativa vinculadas ao IPPUJ.

Fonte: Elaborado pelo autor

Percebemos, desta forma, que as estratégias de fragilização dos órgãos locais de planejamento estão mais fortemente presentes no IPUF do que no IPPUJ. No primeiro todas as nove dimensões são facilmente reconhecíveis, enquanto no IPPUJ apenas três. Tais elementos são importantes na compreensão dos percursos diferenciados de emergência e declínio da legitimidade técnica e política destes órgãos, bem como para assimilar algumas causas importantes do enfraquecimento das ações compreensivas de planejamento urbano presente em Florianópolis e Joinville. Faremos uma leitura mais aprofundada destes aspectos no capítulo 08.

6.3 As divergências entre técnicos, poder legislativo e poder executivo

Ao analisarmos as ações empreendidas pelos órgãos locais de planejamento urbano ao longo da década de 80 e 90 em Florianópolis e Joinville, surge outro elemento importante de análise que diz respeito à dicotomia entre as ações do poder executivo e legislativo. Esta análise é importante quando analisamos o ciclo de existência de uma norma urbanística, marcada por dois momentos principais: 1) o processo de discussão e elaboração dos planos; e 2) o momento de implantação e gestão dos planos, que ocorre após a sua aprovação. Nestes dois momentos, a compreensão das formas de atuação do poder executivo e da Câmara de Vereadores é importante para iluminar aspectos centrais no processo de perda de legitimidade dos órgãos locais de planejamento urbano. No caso específico de Florianópolis e Joinville, destacamos os seguintes aspectos:

1. O Plano Diretor de Joinville de 1973, uma lei de zoneamento, permaneceu em vigor durante mais de 20 anos, até que a lei complementar n° 27, de março de 1996, fosse promulgada. Segundo entrevistas realizadas esta lei foi amplamente descaracterizada ao longo dos anos de sua vigência;

2. O PDIAUF de 1976, em Florianópolis, levou sete anos para ser aprovado pelo legislativo. Ao ser implantado, já era considerado defasado, como o próprio prefeito reconheceu na época. Apesar de conter alguns elementos normatizadores da dinâmica de uso e ocupação do solo, este plano teve pouca influência sobre o processo de estruturação da cidade, com exceção das orientações gerais ligadas aos eixos viários principais. Apesar disto este plano manteve-se em vigência durante 21 anos, substituído pelo plano diretor de 1997.
3. O PEU de 1987, elaborado anteriormente à criação do IPPUJ, é um exemplo de instrumento urbanístico com relativa influência na estruturação do espaço urbano de Joinville, principalmente pelas propostas dadas ao sistema viário. Em relação à definição de parâmetros urbanísticos, no entanto, era deficiente ao apresentar apenas diretrizes genéricas de ocupação. Neste quesito o PEU continha uma baixa capacidade operativa, pois remetia a regulamentação do zoneamento à elaboração de uma lei específica, que só viria a ser aprovada nove anos depois, em 1996, com a LC n°27. Esta lei, assim como as demais leis de restrição ao uso e ocupação de Florianópolis e Joinville, passou por um longo processo de discussão que resultou em modificações substantivas na proposta original;
4. Em Joinville, é a LC n°27/96 que permanece vigente, 18 anos após a sua promulgação. O Plano Diretor de 2008, assim como o PEU/87, são documentos genéricos que oferecem diretrizes gerais de ocupação. Será a Lei de Ordenamento Territorial – LOT, ainda em discussão, a responsável por substituir a LC n°27 e regulamentar os instrumentos urbanísticos do novo plano diretor,

de 1988. Ao longo destas quase duas décadas de vigência, a LC n°27/96 foi igualmente descaracterizada por alterações pontuais na Câmara de Vereadores;

5. O Plano Diretor de Florianópolis de 1997, que em suma era também uma lei de uso e ocupação do solo, passou igualmente por uma longa discussão no legislativo municipal, que modificou elementos importantes de sua concepção inicial. Como vimos anteriormente, sofreu diversas modificações pontuais ao longo dos anos, grande parte por iniciativa de vereadores a da pressão de segmentos específicos da sociedade;
6. Os planos de urbanização específicas elaborados em Florianópolis durante a década de 1990 e início de 2000: Praia Brava (1984); Jurerê Internacional (1986); Praia Mole (1990), Barra da Lagoa (1992); Retiro da Lagoa (1992); Campeche (1992); Santinho/Ingleses Sul (1999); Santo Antônio (2004) e Pântano do Sul (2004). Todos foram encaminhados à Câmara de Vereadores, poucos se tornaram lei e nenhum foi implantado; e
7. O Plano de Desenvolvimento Integrado do Campeche, que entrou diversas vezes na pauta de discussão da Câmara de Vereadores, mas nunca chegou a ser aprovado.

A partir desta análise sucinta dos instrumentos urbanísticos implantados em Florianópolis e Joinville é possível realizar uma reflexão pautada em dois aspectos principais:

- 1) Na existência de uma relação, constante e intensamente conflituosa, entre o quadro técnico dos institutos de planejamento, o núcleo central do poder executivo e os vereadores, representantes do poder legislativo municipal. Esta relação conflituosa se dá a

partir de uma disputa pela legitimidade de condução das questões urbanísticas locais: de um lado os técnicos dos institutos de planejamento se colocam como guardiões da cidade e do bem comum, representantes das aspirações coletivas e de ideais universais – de caráter estético, ambiental ou de justiça social; de outro lado os vereadores se vêem como legítimos representantes políticos da população, permeáveis às dinâmicas cotidianas e demandas mais paroquiais de seus eleitores; no outro pólo está situado o poder executivo, que lançando mão de estratégias diversas, busca estabelecer uma relação de proximidade com o poder legislativo, na tentativa de sedimentar uma base política que possibilite maior governabilidade; e

- 2) A compreensão de que os planos diretores e o processo de controle sobre o uso e ocupação do solo são vistos pelos representantes eleitos como: a) um assunto polêmico, gerador potencial de repercussões negativas em suas bases eleitorais, o que justificaria o fato de numerosas discussões se arrastarem por anos e acabarem sendo barradas e/ou engavetadas; b) um instrumento importante para a efetivação de sua atuação parlamentar.

As mudanças nas instituições políticas após 1985 e a CF de 1988 ampliou o poder de ação do poder legislativo, do Judiciário e do Ministério Público nas instâncias diversas de decisão governamental. Reforçaram igualmente o papel do município no pacto federativo, descentralizando temas e responsabilidades.

ABRANCHES (1988), caracteriza o novo sistema político contido na Carta Magna, como portador de graves problemas, cujo epicentro está na emergência de uma lógica de organização política intitulada de

“presidencialismo de coalizão”. Mesmo que a abertura política e a nova CF tenham assegurado importantes avanços para a democracia, o autor cita aspectos potencialmente negativos à governabilidade, como: a necessidade do executivo em buscar bases amplas de suporte ao governo; um sistema eleitoral que combina representação proporcional com lista aberta de candidatos; um sistema multipartidário frágil e fragmentado; a baixa capacidade do legislativo de fiscalizar e controlar plenamente as ações do executivo; a fragilização da relação entre representados e representantes, etc. Para o autor, em meio a um cenário de aumento das pressões políticas por parte de setores populares, o “presidencialismo de coalizão” surgiu como uma alternativa que proporcionava a manutenção da lógica patrimonialista do Estado brasileiro. Esta é uma ideia compartilhada por ANDRADE (1998), para quem,

(...) na opção pela Coalizão Fisiológica de Governo, o poder executivo consegue, por meio da distribuição do controle de cargos estratégicos na administração pública, a lealdade absoluta de sua base de sustentação no parlamento, enquanto os compromissos assumidos por ambos estiverem sendo cumpridos. Os vereadores abstêm-se de utilizar sistematicamente seus poderes de veto, obstrução e controle (ANDRADE, 1998, p.96).

Segundo este desenho, o sistema político de governo, nas três esferas, fundamenta-se a partir do princípio da governabilidade, compreendido como a capacidade de um governo em articular as forças políticas, partidárias ou não, em prol da realização de seus objetivos. É neste momento que o “presidencialismo de coalizão” e as relações fisiológicas entre poder executivo e legislativo se apresentam de forma mais evidente nas estruturas municipais.

LOPES (2005), ao analisar o histórico de atuação do poder legislativo na Câmara Municipal de Fortaleza apresenta elementos que colaboram na compreensão das lógicas de atuação dos vereadores.

Os vereadores desempenham seu mandato de acordo com a natureza da sua base parlamentar. Os vereadores representam interesses de várias naturezas, desde uma pequena comunidade local até comunidades de valores. Mas a natureza da sua representação e o modo como fizeram a campanha determinam em grande parte o tipo do seu desempenho no legislativo municipal. Aqueles que tiveram votação dispersa e representam interesses de comunidades ideológicas agem usando os instrumentos legais disponíveis na Casa Legislativa; os que representam interesses “paroquiais” de pequenas comunidades locais desempenham seu mandato diretamente na sua área de atuação e influência. (LOPES, 2005, p. 178)

Assim o autor apresenta três tipos de vereadores: os comunitários, os ideológicos e os institucionais. Cada qual age a partir de lógicas próprias. Cabe frisar que estas categorias apresentam-se como ideais-tipos, já que dificilmente existem em estado puro na realidade.

- 1) *Os vereadores tradicionais*, ou comunitários, são tributários de uma prática de mediadores dos interesses coletivos. Seu desempenho parlamentar é orientado para satisfazer aos interesses de um eleitorado definido. O comportamento deste vereador é baseado nas pressões vindas de sua base eleitoral. A manutenção da lealdade política baseia-se na troca constante de favores e serviços.

Acredita que seu trabalho é feito fora da Câmara junto às comunidades locais que dizem representar. Ele desempenha seu mandato parlamentar na expectativa de tirar algum tipo de proveito para seus representados. (LOPES, 2005, p. 178)

- 2) O vereador ideológico que tem um mandato mais independente, pois é normalmente eleito por uma comunidade de indivíduos com escolaridade mais elevada, com renda mais alta e que não depende de favores de uma liderança política. Esta só recorre a um representante em caso de um problema coletivo que exija a mediação de um parlamentar; e
- 3) O vereador institucional significa a emergência de uma representação do tipo burocrática com forte ênfase em trocas mercantis. É destituído de base social que configure uma representação política consistente. Sua atuação é forjada como representante do poder executivo.

Suas decisões decorrem do prestígio da administração no poder, retirando sua força eleitoral desta aproximação. O alinhamento com o executivo é uma questão de sobrevivência política. Amplia seu poder não em virtude de inserção na sociedade, mas na defesa aguerrida dos interesses do poder executivo e também por forte atuação dentro do legislativo municipal. (LOPES, 2005, p. 185)

Verifica-se predomínio de vereadores com perfis majoritariamente comunitários e institucionais na composição da câmara de vereadores de Florianópolis e Joinville nas últimas gestões. Este cenário faz com que os assuntos ligados ao planejamento urbano e regulamentação urbanística, quando discutidos no âmbito do legislativo municipal, adquiram lógicas distantes daquelas defendidas pelos quadros técnicos dos institutos de planejamento urbano.

As modificações de lei de zoneamento, a flexibilização de índices urbanísticos, a nomeação e oficialização de ruas, entre outros, apresentam-se para muitos vereadores como a essência de sua prática cotidiana, o substrato que aproxima sua atuação à base social responsável pela sua

eleição. Uma atuação que, na maior parte das vezes, é insensível a lógica contida nos planos urbanísticos, tampouco às concepções dos técnicos do planejamento urbano.

O Legislativo de Florianópolis altera as leis de zoneamento sempre que interesses pontuais e particulares não podem ser atendidos dentro do marco legal vigente. Duas consequências perniciosas decorrem dessa situação legal. Em primeiro lugar, se estabelecem conflitos de atuação, esboroando-se a repartição dos três poderes democráticos no nível local e gerando-se casos em que o Executivo cria normas legais, o Judiciário licencia obras (ajustes de conduta) e o Legislativo impõe atos ao Executivo. Em segundo lugar, inviabiliza-se no Município qualquer estrutura formal de decisão organizada, gerando confusão, conflito e litígio, o que induz ao temor do investidor privado em iniciar empreendimento e ao temor do agente público em exercer a autoridade. (IPUF, 2004, p. 128)

Esta não é uma exclusividade de Florianópolis. Joinville também apresenta tal dinâmica. O conteúdo e intensidade destes conflitos, no entanto, dependem de condições locais: presença de setores econômicos hegemônicos com interesses territoriais específicos; existência e relevância dos movimentos sociais articulados capazes de pressionar os representantes políticos; a resiliência do desenho institucional e da organização administrativa pública, frente aos ciclos eleitorais e à lógica político-partidária; entre outros.

Assim é possível caracterizar atuação do legislativo municipal a partir de critérios de natureza mais reativa do que proativa, mais circunstancial do que planejada e abrangente. Parte importante dos vereadores restringe sua atuação em ações e políticas distributivas, de caráter pragmático e localizado.

O impacto político da Coalizão Fisiológica de Governo se manifesta de diversas formas, tanto para

a Câmara Municipal como para o poder executivo. O legislativo torna-se um instrumento de homologação das iniciativas do governo. A maioria dos parlamentares acaba, por sobrevivência política, transformando-se em despachantes dos problemas de seus bairros e ocupando boa parte de seus tempos em produzir muitas iniciativas pouco relevantes como atribuição de homenagens, outorga de títulos, denominações de ruas e avenidas. Isso se configura como uma diminuição da importância política do poder legislativo. Para o executivo, esse modelo de relação política propicia um trabalho tranqüilo e sem a presença política do principal instrumento que exerceria fiscalização sobre os seus atos, a Câmara Municipal (TEIXEIRA, 2004, pág. 23).

A dinâmica de urbanização de Florianópolis está assentada sobre cinco elementos principais: 1) no afluxo importante de capitais nacionais e internacionais que a partir da década de 90 passam a investir em novos produtos imobiliários baseados na seletividade e exclusividade; 2) na atuação incisiva por parte do poder público na criação de condições para a atuação e lucratividade ao capital imobiliário; 3) na forte demanda de imóveis por parte de turistas nacionais ou estrangeiros de alto poder aquisitivo que procuram novos produtos como flats, apartamentos a beira-mar, casas em condomínios, seja para investir, seja para consumir; 4) na disponibilidade de solo urbano bem localizado, acessível e que apresenta ótimos atrativos naturais e paisagísticos; e 5) de uma dinâmica turística que estrutura um setor específico de equipamentos e serviços complementares ao capital imobiliário e que potencializa suas condições de acumulação.

O trabalho de FAGUNDES (2009) nos apresenta uma importante análise sobre as modificações impostas ao Plano Diretor de Florianópolis desde 1997. Ao todo foram encontradas noventa e seis alterações de zoneamento. A maior parte delas está inserida no que a autora define como “*contexto político de favorecimentos corporativistas*”. Das 96 modificações, 70 (73%) são de caráter menos restritivo, ou seja, proporcionam condições para um

maior aproveitamento da gleba, através do adensamento e da verticalização das construções. Em entrevista concedida para esta pesquisa, o então vereador Acácio Garibaldi relatou que muitas destas leis foram criadas para atender pedidos particulares, envolvendo interesses corporativos com troca de benefícios financeiro, material ou político. Entre os maiores solicitantes da categoria foram encontrados os grandes empresários, construtores civis e comerciantes.

Esta lógica faz com que as disputas territoriais sejam acentuadas. O planejamento urbano dos homens de boa vontade (LEFEBVRE, 1991), seus conceitos, ideais e doutrinas urbanísticas, expressas nos instrumentos de planejamento (políticas, planos e programas) surgem como barreiras à atuação de diversos agentes sociais. Esta relação, no entanto, é ambígua e não pode ser explicada de forma linear e simples. Se por um lado setores ligados à construção civil souberam tirar partido de seu poder de influência, direcionando a modificação ou não-aplicação de inúmeros instrumentos urbanísticos elaborados pelos quadros técnicos, é importante ressaltar também que certos planos e ações de planejamento não foram efetivados por força do poder de recusa de movimentos sociais urbanos de caráter localizado, como foi o caso do Campeche, do Pântano do Sul, entre outros.

A Câmara de Vereadores apresenta-se como o principal órgão permeável a estas demandas, quase sempre no sentido de barrar ações de planejamento e instrumentos urbanísticos que prejudiquem os grupos sociais que lhe dão suporte político.

A falta de efetividade dos planos urbanísticos, que para muitos tem explicação na inadequabilidade de seu conteúdo, idealizado tecnocraticamente pelos profissionais do planejamento urbano, pode ser também explicada pela intervenção constante e sistemática do núcleo central do poder executivo e do poder legislativo. Estes atores institucionais

são os principais responsáveis pela modificação, alteração e, muitas vezes, na total descaracterização dos princípios ordenadores da proposta original. Os profissionais dos órgãos de planejamento têm a seu favor o argumento último de que sua atuação, suas idéias e concepções tiveram, na prática, um baixo grau de influência sobre o modo como as leis urbanísticas foram efetivamente geridas ao longo dos anos.

6.4 Entre lógicas técnicas e lógicas profanas

As reflexões sobre a melhor forma de governar as cidades contêm na essência o questionamento sobre as relações evolutivas entre os detentores do conhecimento técnico, os responsáveis políticos e os cidadãos. O novo cenário do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville a partir do final da década de 1990 trás à tona importantes questões como: à que serve o conhecimento competente na produção da ação pública? Quais são as razões e os efeitos do recurso à competência profissional, tendo em vista que o uso de saberes especializados tem colaborado, como vimos anteriormente, tanto para o exercício do poder político, como também sua própria contestação?

Lembrando os ideais-tipos de NOVARINA (2000), poderíamos dizer que a prática do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville, até 1990, esteve assentada na lógica hierárquica de divisão de papéis historicamente tipificados. Nesta relação há uma clara separação: de um lado o técnico-especialista, agente capaz de encontrar as soluções viáveis a partir da aplicação de sua racionalidade técnico-científica; de outro a população, que assume uma condição passiva na exposição do seu conhecimento da realidade local. Os primeiros estariam imunes aos interesses localistas ou à influência de pressões políticas ou econômicas; os últimos seriam possuidores de uma razão ordinária, mergulhada na

subjetividade e na baixa capacidade de articular demandas paroquiais a um projeto coletivo de cidade.

Ao lado dos aspectos já analisados em tópicos anteriores, a emergência de movimentos sociais - que passam a questionar os instrumentos urbanísticos e a atuação dos órgãos de planejamento – apresenta-se também como dimensão fundamental de análise. Cabe ressaltar que a perda de parcela importante da legitimidade dos institutos frente à sociedade civil é mais intensamente sentida em Florianópolis do que em Joinville. Entre as justificativas principais da diferença está o fato de que a capital catarinense conhece mais fortemente um fenômeno caracterizado por CHALAS (2001) como a intensificação do poder de recusa, e por NEZ (2012) como a emergência de contra-expertises no âmbito de certos movimentos sociais.

As experiências ocorridas em Florianópolis ao longo da década de 1990⁹³ apresentam um cenário onde os movimentos sociais passam a colocar em cheque as concepções técnicas. Estruturando-se a partir de uma capacidade de mobilização com forte viés territorial, estes movimentos sociais incorporam uma legitimidade calcada não apenas no saber “de uso” do território - conhecimento imediato e cotidiano do lugar - mas também, e cada vez mais, em um saber técnico-profissional difuso. Este saber técnico difuso pode ser compreendido como a disseminação do chamado “saber competente” entre atores, principalmente em substratos médios de renda, formados por profissionais liberais – professores, engenheiros, arquitetos, advogados, médicos, entre outros.

Estes atores compõem parcela importante dos movimentos sociais urbanos. É o que encontramos claramente no caso do Plano Diretor do Campeche e

⁹³ Destacamos principalmente a experiência de planejamento participativo da Planície do Campeche e do Distrito Sede de 1997, mas também em menor grau as experiências dos Planos de Urbanização Específica de Santo Antônio e Pântano do Sul.

nos PUE's de Santo Antônio e Pântano do Sul, que abordaremos mais à frente.

Em Joinville esta situação não é sentida tão fortemente até as movimentações iniciais para a elaboração do novo plano diretor em 2005. Desde o plano diretor de 1973, passando pelo PEU/87 e pela aprovação da Lei Complementar nº27 em 1996, o processo de planejamento e gestão do uso do solo parecia seguir um percurso sem grandes controvérsias, gestado quase que exclusivamente no âmbito das esferas técnicas municipais.

Entre transformações e permanências, o viés tecnicista das ações dos institutos locais de planejamento passou a ser julgado de forma negativa. Não é necessariamente o conhecimento técnico que é contestado. A principal crítica está no comportamento de diversos atores sociais, principalmente da classe política, altos funcionários e parte do corpo técnico, que se utilizam da ideologia tecnocrática como modo de dissimular relações sociais de dominação.

Esta oposição entre a visão a longo termo da “elite” esclarecida e os impulsos de curta projeção do povo ou de seus representantes é típica do pensamento reacionário de todos os tempos e de todos os países; mas ela ganha, hoje, uma nova forma, com a nobreza do Estado, que constrói a convicção de sua legitimidade nos títulos escolares e na autoridade da ciência, econômica principalmente: para estes governantes do direito divino, não apenas a razão e a modernidade, mas também o movimento, as transformações, estão do lado dos governantes, ministros, patrões e especialistas; a insensatez e o arcaísmo, a inércia e o conservadorismo estão do lado do povo, dos sindicatos, dos intelectuais críticos. (Pierre BOURDIEU, discurso aos

trabalhadores ferroviários em greve na Estação de Lyon, em 12 dezembro de 1995)⁹⁴

Lefebvre denunciava, já em 1960, a incapacidade dos técnicos de compreender a prática urbana. As ações urbanísticas, ao invés de serem abordadas como produto de demandas e relações sociais, são vistas pelos técnicos como o resultado de seu pensamento conceitual.

Uma vez que a sociedade não funciona de maneira satisfatória, será que não haveria uma patologia do espaço? (...) médico do espaço, ele teria a capacidade de conceber um espaço social harmonioso, normal e normalizante. (LEFEBVRE, 1991, p.49)

Para o autor isso configurava um vazio operacional à suas ações, muito conveniente às demandas e exigências do poder de Estado:

O pensamento dos tecnocratas oscila entre a representação de um espaço vazio, quase geométrico, tão-somente ocupado pelos conceitos, pelas lógicas e estratégias no nível racional mais elevado, e a representação de um espaço finalmente pleno, ocupado pelos resultados dessas lógicas e estratégias.” (LEFEBVRE, 1991, p.141)

Encontramos em Lefebvre diversos elementos que ajudam e compreender melhor a difusão e perenidade da ideologia tecnocrática no campo do planejamento urbano. Por mais que o seu conteúdo tenha sido alterado no decorrer das últimas décadas, mesmo que a politização do planejamento urbano busque inserir novos valores democráticos em suas práticas, a

⁹⁴ Tradução do autor. No original : “*Cette opposition entre la vision à long terme de "l'élite" éclairée et les pulsions à courte vue du peuple ou de ses représentants est typique de la pensée réactionnaire de tous les temps et de tous les pays ; mais elle prend aujourd'hui une forme nouvelle, avec la noblesse d'Etat, qui puise la conviction de sa légitimité dans le titre scolaire et dans l'autorité de la science, économique notamment : pour ces nouveaux gouvernants de droit divin, non seulement la raison et la modernité, mais aussi le mouvement, le changement, sont du côté des gouvernants, ministres, patrons ou "experts"; la déraison et l'archaïsme, l'inertie et le conservatisme du côté du peuple, des syndicats, des intellectuels critiques*”.

análise das experiências do planejamento urbano da década de 1990 nos levam a crer na persistência de uma representação valorizada do “conhecimento competente”, por mais que as bases desta ideologia tecnicista estivessem atravessando uma profunda crise de legitimidade.

A demanda pela democratização do planejamento urbano surge a partir da crise deste modelo rígido de planejamento (CHALAS, 2001 e NOVARINA, 2000). Em reação aos seus insucessos e insuficiências, são reivindicadas novas formas de atuação, mais abertas e interativas, fundadas no princípio de negociação e diálogo, o que *"implica em uma multiplicidade de atores que não podem ser controlados por uma só forma de pensar"* (DEVILLERS, 1994, p.17). Segundo esta corrente, o diálogo é essencial para definir os valores e interesses comuns: o planejamento é percebido como um processo eminentemente político, onde o papel dos técnicos não é o de impor uma solução a priori, mas de favorecer que os debates sejam os mais abertos e esclarecidos quanto possível. Assim a decisão seria o resultado de uma solução aceitável ao conjunto das partes.

Face à racionalidade limitada dos atores institucionais, os moradores mantêm uma “relação íntima” com o espaço construído que o rodeia, portadores de recursos mobilizáveis na concepção dos espaços. (PINSON, 2004, p.202).

O debate clássico entre a competência técnica e política dos cidadãos ordinários frente às estruturas institucionais é modificado. Observa-se a busca pela abertura do círculo de saberes e um deslocamento da fronteira entre o conhecimento especializado dos profissionais e o saber profano do cidadão comum. Esta abertura, no entanto, contrastava fortemente com a lógica de funcionamento burocrático da estrutura administrativa, bem como do modo como a democracia havia se organizado no país a partir da abertura política, segundo princípios estritamente representativos.

Ao analisarmos os discursos dos quadros técnicos do planejamento urbano percebemos que a preocupação de articular suas propostas às expectativas de população está presente, ao menos em Florianópolis, desde meados da década de 1980. Em Joinville vemos esta preocupação, ainda de forma incipiente, no PEU/87.

Concomitantemente à demanda pela abertura democrática do planejamento urbano, assistiu-se ao fenômeno de mudança de perfil de muitos movimentos sociais urbanos. Alguns destes movimentos passaram gradualmente a mobilizar recursos, formas de expressão, de pressão política, capital intelectual, argumentativo e formas alternativas de produção de conhecimento que configuram o que NEZ (2012) chama de *contra-expertise*.

Os dispositivos de democracia participativa, os eleitos e técnicos reconhecem, na maior parte do tempo, um saber de uso aos habitantes e uma legitimidade baseada sobre a prática do território, podendo portanto reencontrar as mobilizações cidadãs. Os conflitos emergem no momento em que os cidadãos mobilizam os saberes profissionais ou militantes, que entram diretamente em concorrência com a legitimidade dos saberes especializados e passam a questionar o monopólio da técnica e da política (NEZ, 2012, p.63).

Esta situação é amplamente diferente daquela concebida pela visão tradicional da democracia, segundo a qual os cidadãos estariam mergulhados na ignorância ou na incapacidade de tratar questões que ultrapassam os seus interesses imediatos. Em um artigo intitulado "*Du savoir d'usage au métier de citoyen*", SINTOMER (2008) propõe uma tipologia de saberes potencialmente presentes em uma democracia participativa: 1) a razão ordinária ou saber de uso; 2) a expertise cidadã ou saber profissional; e 3) e a razão militante ou saber político. Tais saberes

representam dinâmicas variadas quanto à justificação da participação cidadã nos processos de tomada de decisão.

1. O *saber de uso* se apóia na vivência, na proximidade e no conhecimento que um indivíduo tem de seu ambiente imediato e cotidiano. São os saberes mais mobilizados nas instâncias participativas operadas em Florianópolis e Joinville ao longo da década de 1990.
2. O *saber profissional* é o conhecimento sistematizado, baseado em uma expertise técnica resultante da prática profissional de determinados cidadãos. Este saber era, até pouco tempo atrás, visto como exclusividade das instâncias técnicas do planejamento urbano institucionalizado. Vimos emergir este tipo de saber no caso específico do PDI do Campeche e do Plano Diretor do Distrito Sede, de 1997. Em Joinville tal manifestação só seria perceptível nas discussões do novo plano diretor, a partir de 2006.
3. Já a *razão militante*, enquanto saber político refere-se a um conhecimento do funcionamento do mundo político e administrativo: as estratégias políticas, as relações de força entre diferentes atores, etc.

No tópico 6.6 trataremos das resistências tecnocráticas que emergem da mistura destas formas de conhecimento “profano” e da sedimentação da contra-expertise em determinados movimentos coletivos. Por ora cabe destacar que, embora a participação social seja compreendida como desejável por muitos – mas não todos – os profissionais inscritos nos quadros técnicos das municipalidades, o aparecimento de novos movimentos de contra-expertise acaba por provocar uma disputa territorial pela legitimidade de ação. Para os técnicos institucionais sua própria atuação repousa não somente no conhecimento especializado de

determinado domínio, mas também na experiência adquirida, no reconhecimento institucional e na relação com o poder político.

Nesta disputa há, simbolicamente, uma distinção entre a palavra do especialista e a do não-profissional, como se houvesse uma relação de oposição entre sagrado e profano. A sacralização do discurso técnico sedimenta-se como uma forma de dominação sócio-política. A forte separação entre saber técnico e saber profano é a tentativa de reafirmação das tipologias, papéis e especificidades do modelo hierárquico de planejamento urbano. Representa, pois um movimento de continuidade e de resistência presente no interior das estruturas locais de planejamento urbano.

Para alguns atores - técnicos e representantes políticos - a multiplicação de dispositivos participativos permite que a lógica de aplicação dos instrumentos urbanísticos fique sujeita a “grupos de pressão” capazes de bloquear qualquer iniciativa ou ação. Para outros, as demandas e reivindicações sociais, por representarem interesses específicos, possuem uma razão excessivamente subjetiva que não serve para orientar a ação pública. Para outros ainda a população seria composta por pessoas reticentes às inovações propostas pelos conceptores técnicos, seja pela não compreensão das qualidades intrínsecas que subsidiam determinada ação, seja pela indisposição que estes mantêm com qualquer iniciativa advinda dos órgãos públicos de planejamento. Para uns poucos a participação representa apenas perda tempo, de dinheiro e de autoridade.

Saindo do plano do discurso e analisando a prática do planejamento realizada pelos órgãos locais nesta década de 1990, é possível perceber que a compreensão de alguns poucos técnicos e representantes políticos, se mantém próxima do modelo no qual a sociedade civil não tem nada a ensinar aos atores tradicionais, devendo ser “informada” por estes.

Ao longo dos anos seguintes, a imposição legal da participação fará com que as instâncias políticas locais exercitem estratégias renovadas de controle social, que variarão da colaboração à repressão, passando pelo corporativismo e o clientelismo. São estratégias utilizadas no momento em que as instâncias técnicas perdem sua tradicional autoridade enquanto árbitro de conflitos e solucionador de controvérsias.

O contexto histórico, político, cultural e institucional influencia decisivamente a construção dos cenários de poder e contra-poder no âmbito das políticas locais de planejamento urbano. Destacamos, pois, que apesar de inúmeras semelhanças, o que ocorre em Florianópolis não é igual ao que ocorre em Joinville.

O grau e a forma de organização dos movimentos sociais é elemento importante de análise, do mesmo modo em que o contexto político, que flutua de acordo com as dinâmicas dos ciclos eleitorais, é capaz de criar condições ou bloquear processos de abertura democrática. Neste novo momento, a introdução dos habitantes na tomada de decisão, política e técnica, acabou por redefinir a relação entre saber e poder. Tal situação provoca o esmaecimento das fronteiras que separam o saber técnico, político e profano e permite a desconstrução do papel suportado por cada um dos atores tradicionalmente presentes nas ações do planejamento urbano institucionalizado.

6.5 *Urbanismo 'just in time': a contestação através da noção de projeto*

Em face do declínio da razão instrumental, entre ciclos eleitorais e ciclos de planejamento, entre lógicas técnicas, políticas e profanas, é compreensível o percurso do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville na década de 1990. O pragmatismo que estes órgãos assumem

significou o reconhecimento tácito da baixa capacidade de direcionar mudanças estruturais requeridas nas décadas anteriores.

A restrição do campo de atuação pode ser percebida pela imposição da técnica normativa de controle legal dos processos de uso e ocupação do solo. Representado pelos instrumentos de regulação urbanística, este planejamento urbano resultou no abandono das aspirações generosas em relação ao futuro da sociedade. Significou igualmente o declínio da visão especialista do planejamento urbano segundo qual a boa manipulação da estrutura morfológica da cidade contribuiria para a redenção dos males sociais. Diante da impossibilidade de impor ideais urbanísticos - e as lógicas humanistas contidas nos modelos teóricos - os institutos assumem uma atitude mais cética. No caso de Florianópolis este ceticismo – motivado também por razões políticas já apresentadas - significaria, na década de 2000, o desmonte institucional e pulverização das ações do IPUF. Em Joinville há um deslocamento do campo de ação do IPPUJ, fazendo com que sua legitimidade fosse parcialmente renovada através do desenvolvimento de projetos arquitetônicos e urbanísticos, ferramentas pragmáticas de intervenção na organização do espaço urbano.

Obviamente a ideologia espacialista não é constituída unicamente de adeptos extremistas da tabula rasa tal qual Le Corbusier. Como vimos em Florianópolis e Joinville, esta ideologia pode se desenvolver - e ser aplicada - de forma mais sutil de acordo com cada momento da história. O espacialismo encarna, no entanto, uma visão de que os problemas sociais urbanos emergem diretamente do espaço, da má gestão ou da falta de controle sobre este espaço.

Em Florianópolis e Joinville poderíamos caracterizar a década de 1990 como de contestação dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano – e seus planos de longa duração – através da noção de projeto. Esta

contestação advém da emergência de alguns movimentos sociais urbanos, mas também a partir de resistências internas da estrutura de governo, sobretudo do núcleo central do poder executivo e da câmara de vereadores.

Todos atacam a rigidez das doutrinas, conceitos e instrumentos tradicionais: a sociedade civil organizada pela baixa operacionalidade do plano, da imposição de fórmulas abstratas e da pouca conexão com as demandas mais urgentes dos lugares; o núcleo central do poder executivo e o poder legislativo pelos constrangimentos criados frente a um cenário de aumento da competição entre estados e municípios, pelas dificuldades impostas à necessária expansão da economia local e à geração de empregos. Não podemos deixar de lado o fato de que, apesar de não aparecer no discurso oficial, a rigidez das propostas urbanísticas causa dificuldades para a reprodução da lógica clientelista e patrimonialista da política, tal qual ela se estrutura nas esferas locais.

Em Florianópolis e em Joinville vemos emergir uma lógica de imposição de ações de curta duração, se comparadas aos longos ciclos exigidos pelo planejamento urbano de décadas anteriores. Este cenário estabelece novos temas e prioridades aos governos locais. Os modelos técnicos e abstratos, enquanto construções teóricas são vistos como suspeitos.

Antes, no princípio, era a ideia; hoje, no princípio é a ação. Do século XVII em diante, a história da cultura é a história da prevalência progressiva da prática sobre a teoria, da experiência sobre a ideia: até que a teoria se torne teoria da prática e a ideia, ideia da experiência. A utopia construída sobre a prática torna-se uma superprática, uma prática que cresce sobre si mesma e se transcende, até preencher o horizonte do saber e que determinam os atos: já temos máquinas, atos mecânicos que produzem idéias e decisões". (ARGAN, 2001, p.11).

Para NOVARINA (2000), a passagem do urbanismo de plano para o urbanismo de projeto, faz com que o planejamento tradicional seja gradualmente substituído pela visão estratégica, onde as principais características são:

- O abandono da vontade de tudo tratar (caráter exaustivo do plano) e a adoção de uma aproximação pragmática que seleciona os problemas a serem tratados segundo a adoção de objetivos específicos;
- A preocupação de fazer do plano uma simples fase de um ciclo de intervenção estratégico, que compreende momentos de controle da aplicação e da avaliação das escolhas efetuadas;
- A utilização do plano ou do esquema como modo de suscitar uma adesão da sociedade civil e de criar um consenso entre os atores públicos e privados (o plano como um vetor de debate); e
- A transformação do plano em instrumento para identificar os lugares estratégicos do projeto, deixando o restante do território municipal para ser gerido no dia-a-dia, através de regulamentos simples de urbanismo e de construção.

Para o autor, a passagem do planejamento à visão estratégica compreende uma transformação no fundamento da ação pública em matéria de políticas urbanas: compreende o privilégio da dimensão operacional em detrimento da reflexão prospectiva, bem como tende a valorizar uma visão setorial (criação de empregos, produção de moradias, organização da mobilidade, proteção dos espaços verdes) em detrimento de uma visão mais territorial e, por isso, abrangente.

Na esfera mais ampla, a década de 1990 significa que o desafio histórico de controlar socialmente o desenvolvimento econômico e social através do espaço torna-se cada vez mais fora do alcance do aparato institucional. Há uma redução do poder voluntarista do Estado (CHALAS, 2001) sobre os agentes sociais, sobretudo pela alta volatilidade imposta pelo quadro de globalização financeira e de reestruturação produtiva. Este cenário de crise econômica acarreta uma proporcional dificuldade de conceber e, sobretudo, implantar, políticas mais ambiciosas de desenvolvimento urbano. Tornam-se obsoletas as modalidades tradicionais de arbitragem das demandas sociais. Ocorre um declínio acentuado das noções tais como bem comum e interesse coletivo, conceitos estes que estiveram ao lado dos quadros técnicos justificando seus preceitos e modelos.

Esta lógica não se estabelece sem ambigüidades. Entre as mais evidentes está o fato de que no momento mesmo em que as dinâmicas locais tornam-se mais flexíveis, ocorre o movimento de revalorização das esferas locais como dimensão prioritária de intervenção pública e como fator de articulação entre distintas relações espaciais e temporais.⁹⁵ Ocorre igualmente a revalorização dos planos diretores como instrumentos básicos da política urbana. Por ora, cabe destacar que, embora ambos os municípios estejam inscritos no contexto geral de emergência do planejamento estratégico local, a lógica de projetos implantada em Joinville e em Florianópolis não pode ser confundida com a repercussão que o projeto urbano adquire em alguns países como a França e a Itália a partir do mesmo período.

Nestes países a compreensão de projeto urbano absorve um caráter mais complexo sobre o plano político e institucional, com forte implicação de

⁹⁵ Abordaremos estes aspectos de forma um pouco mais detalhada no sétimo capítulo, tópico 7.3.

sociedade civil na definição de iniciativas, sobretudo de desenho urbano, implantados em áreas específicas da cidade. Para o contexto europeu a discussão sobre projetos urbanos é visto por certos autores (MANGIN, 2004; NOVARINA, 2003) como um processo capaz de articular diferentes dimensões da cidade (suas escalas, seus usos, suas temporalidades e diversidade de atores) com o objetivo de elaborar cenários mais pragmáticos de transformação da cidade. Pressupõem uma maior aproximação entre Estado, Sociedade Civil e Empreendedores privados. Dos temas abordados nesta categoria estão, por exemplo: a revitalização de bairros decadentes, a implantação de infraestruturas viárias, a refuncionalização de vazios industriais, a gestão dos riscos naturais, a elaboração de planos de mobilidade e transporte, entre outros. Neste cenário os projetos seriam *“fruto de mobilizações territoriais mais ou menos largas, mais ou menos institucionalizadas ao curso das quais as estratégias emergem da confrontação de interesses públicos privados, de diferentes estratégias de controle político”*. (NOVARINA, 2003, p.18)

No caso de Joinville e Florianópolis a lógica de projeto se apresenta de forma muito mais restrita: a atuação dos institutos enquanto conceptores de projetos arquitetônicos e urbanísticos de caráter específico (postos de saúde, escolas, ciclovias, praças, viadutos, entre outros) sem que haja necessariamente uma vinculação entre essas atividades e a ação sistemática de planejamento e organização do território municipal. Não significa também a articulação do projeto a atores outros que não o próprio poder público.

O *"urbanismo de projeto"* ou *"urbanismo just in time"* dos órgãos locais seriam, antes de mais nada, a sedimentação de uma lógica de intervenção pragmática das gestões municipais que se instala a partir da abertura democrática no país. Neste contexto, a qualidade do governo é atestada pelo

número de realizações visíveis que realiza, sobretudo se estas ações estão ligadas à construção de equipamentos coletivos como escolas, creches, postos de saúde, pontes, pavimentação de vias.⁹⁶ Os projetos servem aos poderes locais como alternativa para enfrentar questões espaciais, econômicas e políticas da cidade.

Tem uma passagem importante aqui no IPUF que ilustra bem o momento que a gente viveu nas duas gestões do Dário. Logo nas primeiras semanas que ele assumiu a prefeitura, agendamos uma reunião com ele, como forma de apresentar os trabalhos que estavam sendo elaborados pelo IPUF. Separamos uma mesa lá no fundo, colocamos flores e tudo. Queríamos fazer a “política da boa vizinhança” com o novo prefeito. Cada departamento do IPUF apresentou suas atividades. No final de tudo ele virou para um dos diretores, não lembro bem quem era, e perguntou: - Vocês fazem projetos de escola aqui? O diretor disse que não. Daí ele perguntou: - e projetos de posto de saúde? O diretor tentou argumentar que esta não era a tarefa de um instituto de planejamento, que deveria se preocupar mais com ações de médio e longo prazo, e tal... Interrompendo a fala do diretor, o Dário disse mais ou menos o seguinte: -Então tudo o que você fazem aqui não me interessa. Daí levantou e foi embora. Eu estava lá, ouvi isso. Daquele momento em diante a gente sentiu que nossa vida não seria fácil, né? Como realmente não foi. (Entrevista F15, concedida em 17 de setembro de 2014).

Esta fala reflete o fato de que as estruturas locais passam a pautar suas ações não mais no planejamento em longo prazo, mas na elaboração de projetos de acordo com as pressões locais, mas também a partir dos ciclos de financiamento do governo federal. Não queremos com isso dizer que as

⁹⁶ Não queremos, obviamente, dizer que tais intervenções são desnecessárias, sobretudo em um contexto de urbanização marcado por insuficiências crônicas destes equipamentos. Gostaríamos apenas de ressaltar que neste processo a dinâmica de planejamento e de orientação racional dos investimentos sobre o espaço urbano é submetido a uma lógica mais orgânica e volátil de atuação frente as demandas e pressões políticas difusas de segmentos sociais diversos.

duas dimensões (plano e projeto) são inconciliáveis. Gostaríamos de ressaltar apenas o fato de que, nos últimos anos, a prática dos órgãos locais está pautada em uma supervalorização da dimensão projetual em detrimento das ações de planejamento urbano, configurando um padrão reativo de atuação.

O projeto é uma forma de ação que rompe com a lógica de organização sistemática das ações públicas segundo práticas de antecipação. O projeto tem um ciclo claro, um objetivo definido e um reduzido grau de indeterminações. A implantação da lógica de projeto, para além do pragmatismo da política patrimonialista, representa também o reconhecimento dos atores urbanos em relação ao caráter incerto do futuro. Significa igualmente a renúncia ao agir coletivo para preparar este futuro. O urbanismo *just in time* dos anos 1990 afirma que o papel do Estado não está mais em orientar a sociedade rumo à um cenário desejado – teleologia – mas de apaziguar os conflitos sociais, principalmente através da promoção do desenvolvimento econômico e, em certos casos, de infraestrutura social. Evidencia-se assim a substituição gradual do temário abrangente do planejamento urbano por perspectivas setoriais fragmentadas, seguida da conseqüente desresponsabilização do Estado frente às questões urbanas, caminhando em sentido contrário ao processo de legitimação do urbanismo, de institucionalização do planejamento urbano, construído ao longo de quatro décadas (1930 – 1970).

6.6 Mudanças, mas com resistências internas

A crise de legitimidade não é, portanto, apenas externa aos quadros técnicos. Atinge também as bases que fundamentam sua prática profissional. É, portanto, também interna. Mesmo que o uso ideológico, político e econômico da técnica explique muito da repercussão e da

perenidade da tecnocracia no domínio do planejamento urbano, acreditamos que existem outros elementos importantes para compreender as dificuldades de implantação do ideário democrático na gestão e no planejamento das cidades. Estes elementos não estão situados fora dos quadros técnicos, não são imposições unilaterais. São advindas do interior. Grande parte das objeções mais fortes à democratização da técnica vem dos próprios profissionais, que reclamam da interferência de outros atores sociais em um domínio que era, até pouco tempo atrás, exclusivo. Dentre os inúmeros fatores que concorrem para esta resistência interna, apresentaremos a seguir aqueles que nossa pesquisa permitiu verificar.

6.6.1 Uma resiliência à expropriação de seus poderes

A politização do planejamento urbano estrutura uma nova relação entre os profissionais, a população e o corpo político. A interação entre os diferentes atores sociais muda de natureza. Não é mais o especialista que oferece as soluções em nome de sua competência profissional. Embora sua participação permaneça importante, o fato é que sua posição não é mais central. No planejamento urbano participativo ocorre uma mudança considerável no fundamento do processo decisório, substituindo os critérios muitas vezes abstratos, acessíveis somente aos especialistas, pela opinião dos demais atores sociais diretamente envolvidos. Esta nova condição retira dos técnicos seu papel de “esclarecedor”, o que para muitos profissionais significa uma expropriação de seus poderes. Os técnicos, por vezes, resistem às intervenções externas pois consideram que a inserção de lógicas “profanas” aos processos decisórios acabaria por retirar-lhes o papel de representantes do interesse universal, de garantidores da eficácia, da objetividade e da justiça social, conceitos tão entranhados em sua formação e na cultura profissional.

6.6.2 Uma identidade profissional fragmentada

O campo do planejamento urbano abarca uma multiplicidade de domínios possíveis de atuação: pesquisa, estudos urbanos, análises sociais, econômicas, políticas públicas, de direito, elaboração de documentos de urbanismo, concepção de espaços públicos, de edificações, de sistema viário, de infraestrutura urbana, de patrimônio, etc. Esta diversidade faz com que o planejamento urbano seja um domínio composto por uma complexa miríade de competências e de saberes que, muitas vezes, disputam entre si a legitimidade de ação.

Esta situação é ainda mais complexa, no contexto brasileiro, onde existe uma forte indefinição quanto aos limites do planejamento urbano e sua relação com o Urbanismo, domínio que ao ser circunscrito ao saber arquitetônico, adquiriu compreensão mais restrita do que aquela que encontramos em outros países. Se no campo acadêmico existe certo discernimento quanto à divisão das disciplinas, na prática cotidiana, os limites são muito menos claros.

Como pudemos verificar no capítulo 2, o estatuto dos profissionais que trabalham com o planejamento e gestão das cidades tem sido, desde o início, precário. Tal estatuto - que se institucionaliza através de associações, sindicatos, conselhos, etc. e é responsável por solidificar uma cultura profissional, disseminando ritos e procedimentos - não existe para o planejamento urbano no Brasil. Além disto, o planejamento urbano é um domínio em constante movimento, o que torna difícil sua definição. Esta dinâmica interna à atividade tem colaborado para que o discurso da participação seja assimilado e praticado de forma fragmentada e pouco consistente. Se durante muito tempo este domínio só pode sobreviver agarrando-se às ideologias como harmonia social, bem comum e interesse geral - conceitos generosos, mas geralmente vagos - hoje o enraizamento

destas idéias frente a um campo disciplinar complexo e fragmentado, tornou-se um dos elementos importantes de resistência à sua politização e democratização.

6.6.3 Novas exigências situadas fora das atividades e métodos usuais

Os profissionais do planejamento urbano institucionalizado não são escolhidos pela população, mas adquiriram sua posição graças à sua formação e a procedimentos administrativos. Muito dos argumentos utilizados por estes técnicos para sustentar sua posição central frente ao desafio de resolver as “disfunções” da cidade, está na existência de uma experiência e de um *savoir-faire* acumulado através de anos de prática profissional.

Segundo ABBAGNANO (2007) a experiência é compreendida fundamentalmente como “*participação pessoal em situações repetíveis*” (p.406), e surge como elemento que fornece à determinada pessoa a capacidade de resolver problemas que se repetem. Esta definição coloca a experiência como o resultado de um conhecimento construído a partir do empirismo. Se analisarmos criticamente o contexto atual de abertura democrática do planejamento urbano, veremos que as novas exigências impostas aos profissionais não são compatíveis com a reprodução das velhas formas de atuação. As práticas recentes de planejamento urbano participativo têm exigido ações situadas fora das atividades rotineiras e métodos usuais. Exige-se, portanto, um novo empirismo onde a compreensão de experiência profissional - e a noção de repetição nela contida - perde grande parte de sua validade. A construção de um novo empirismo torna-se, portanto, elemento central, desafio que não é assumido por muitos técnicos, que vêem tal condição como ameaça ou como inadequação.

6.6.4 Uma formação inadaptada ao novo contexto participativo

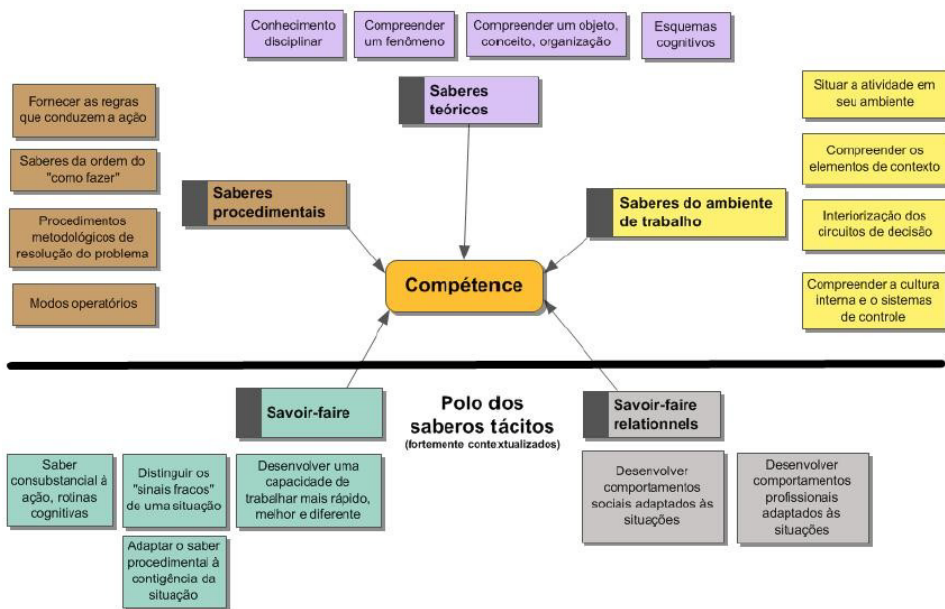
Não somente a experiência profissional acumulada pelos quadros técnicos, mas também os novos profissionais recém-egressos das universidades, em geral, não têm sido capazes de oferecer formas de enfrentamento aos desafios impostos ao planejamento urbano institucionalizado em períodos recentes.

Muitos profissionais continuam sendo formados através da reprodução de uma ideologia tecnocrática, igualmente enraizada em amplos segmentos do meio acadêmico. As alegorias do arquiteto “chefe-de-orquestra” ou do engenheiro “funcional, cartesiano e metódico” persistem como a base do ideário da maior parte dos novos técnicos que adentram ao mundo profissional. A ausência desta capacidade de adaptação - de abertura à diversidade de conteúdos disciplinares, métodos operacionais e correntes teóricas - apresenta-se como uma das barreiras importantes à boa inserção dos quadros técnicos no novo contexto de democratização do planejamento urbano.

6.6.5 Obsolescência rápida do “savoir-faire”

A interação com os quadros técnicos ao longo da investigação demonstraram que a formação acadêmica inicial ou a experiência adquirida não tem sido suficiente para satisfazer as necessidades que emergem das recentes experiências do planejamento urbano institucionalizado. Neste sentido, a noção de competência profissional é relativizada e passa a abarcar dimensões que vão além da capacidade de reprodução de determinada ação ou de domínio dos procedimentos metodológicos.

Figura 29: Dimensões que configuram a noção profissional de competência



Fonte: Traduzido de GRIMAND (2004)

O gráfico 29, extraído de GRIMAND (2004), nos dá a noção do conteúdo múltiplo da competência profissional, que se estrutura a partir da contribuição de diferentes tipos e níveis de saberes, que não são apenas teóricos ou operacionais: se situam também na boa compreensão do ambiente institucional, na capacidade de adaptação às contingências, na leitura crítica da cultura interna da profissão, nas formas de estruturação dos sistemas de decisão e de controle político, etc. A competência é formada, portanto, por uma boa dose de saberes tácitos, construídos a partir de um processo complexo e gradual de amadurecimento profissional.

A crise do conhecimento, denunciado por MORIN (2011), ocasionou a alteração na forma como estas dimensões da competência se articulam. As cinco dimensões apresentadas tornam-se menos formais, padronizadas, centralizadas ou rotineiras. A competência profissional não se baseia mais

em uma autonomia pura e racional a longo termo. A atuação dos quadros técnicos é condicionada por uma rápida obsolescência do conhecimento, o que não quer dizer que todo o conhecimento já estabilizado é inválido. Ele é apenas relativizado frente a uma produção contínua de novas teorias, ferramentas de análise e instrumentos de intervenção.

6.6.6 Subordinação à estrutura política e falta de autonomia

Pudemos perceber que além das resistências internas e da falta de referenciais mais consistentes para a prática profissional em processos participativos, os técnicos tem sido submetidos ao cerceamento de suas iniciativas. Em face de uma estrutura institucional pouco aberta a inovações, e a um núcleo central do poder executivo interessado em legitimar suas ações perante os segmentos sociais que lhes dão suporte, os técnicos passam, geralmente, por restrições sistemáticas ao desenvolvimento de suas atividades.

Existem diferenças importantes entre a lógica que fundamenta a ação dos administradores públicos da lógica que condiciona a ação dos técnicos: a primeira, geralmente mais preocupada com os processos políticos, com a manutenção da governabilidade e a legitimação de suas ações; e a segunda, preocupada, com as soluções tecnicamente mais viáveis. A atuação dos técnicos, mesmo aqueles mais politizados, é amplamente condicionada pela estrutura política e hierárquica de poder de Estado, onde as decisões são tomadas em instâncias superiores mais comprometidas com a lógica dos ciclos eleitorais do que com tempo o necessário para o amadurecimento de processos sociais.

Se a resistência à politização do planejamento urbano está fortemente presente no interior dos quadros técnicos, pois ela significa antes de tudo

uma expropriação de poderes, da autoridade, e a perda do monopólio da “verdade”, ela também está enraizada em diversas outras esferas e instituições: centros de formação e pesquisa, universidades, conselhos profissionais, sindicatos, setores econômicos, e, principalmente, no aparelho de estado. Na impossibilidade de implantar um planejamento urbano compreensivo espacial e temporalmente, muitos deles acabam por reproduzir formas de atuação mais pragmáticas e reativas, fundadas em visões normativas e regulatórias.

A década de 1990 marca um período de profundas transformações, mas também de fortes continuidades. É esta relação ambígua entre negações e afirmações, entre resistências e assimilações que marcará a prática do planejamento urbano institucionalizado ao longo dos anos 2000.

PARTE 04: Interregnum ou a crise como paradigma

CAPÍTULO 07: O IPUF, O IPPUJ E AS EXPERIÊNCIAS RECENTES DO PLANEJAMENTO URBANO*7.1 O IPUF, os anos 2000 e o plano diretor participativo (2006-2013)*

Os anos 2000 iniciam no IPUF no lastro das repercussões geradas pela conturbada experiência do Campeche e do plano diretor do distrito sede. Este período perpassa as gestões de Ângela Amin (1997-2004) e Dário Berger (2005-2012). Entre as conseqüências mais marcantes estava a constatação de que contexto de atuação do órgão havia se modificado substancialmente. De um lado uma crise institucional que tocava fortemente o IPUF e, por outro lado, uma amplificação da capacidade organizativa de alguns segmentos sociais de forte vínculo territorial: no Campeche a discussão sobre o futuro do bairro permanecia forte; no centro da cidade uma disputa pelo controle da verticalização, movimento semelhante ao que ocorria no distrito dos Ingleses e Santo Antônio de Lisboa; no Pântano do Sul e outros balneários, a emergência de fortes conflitos territoriais, impulsionados pelo represamento de projetos imobiliários ocorrido nos anos anteriores.

Em paralelo iniciaram outras mobilizações de organização social, tais como a agenda 21, que no ano de 1998 instalou oficialmente o seu Fórum formado por mais de 90 entidades locais, de acordo com o Decreto Municipal n° 246/97.⁹⁷ Destacamos também a organização do I Fórum da

⁹⁷ A versão preliminar da Agenda 21 de Florianópolis foi apresentada no dia 30 de março de 2000. A versão final foi aprovada em 25 de maio de 2000 e contém 40 capítulos abordando seis áreas temáticas diferentes: Desenvolvimento Sustentável Regionalizado; Gestão dos Recursos Naturais e Ambientais; Planos Diretores e a Comunidade; Cultura e Cidadania; Infra-estrutura e Qualidade de Vida; Geração de Emprego e Renda.

Cidade, em 2001, praticamente no mesmo momento de aprovação do Estatuto da Cidade. Tal instância contou com a participação de 220 pessoas e a representação de 81 entidades, entre associações de moradores, conselhos comunitários e outros movimentos ligados às temáticas urbanas.⁹⁸ Este Fórum acabou se consolidando em caráter permanente, como plenária da sociedade civil para discussão de temas relacionados à política urbana.

(...) como um movimento suprapartidário, sendo composto por associações de moradores, conselhos comunitários, entidades ambientalistas, professores, acadêmicos e núcleos da UFSC. A criação do Fórum da Cidade teve como principais protagonistas os participantes do evento “A cidade que queremos: um olhar dos sujeitos das organizações sócio comunitárias de Florianópolis”, promovido pelo Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular – NESSOP, da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. O Evento configurou-se como um espaço de debates e articulações diversas, de onde nasceram propostas de ações coletivas, buscando fortalecer as entidades comunitárias num movimento articulado, nascendo assim a idéia da criação de um fórum de discussões sobre a cidade, especialmente as diversas nuances que configuram a questão urbana e seus rebatimentos na qualidade de vida dos moradores de Florianópolis. (MACHADO & SANTOS, 2007, p.572)

Tais movimentações, e a temática trazida por elas, fez com que os anos 2000 iniciassem, para o IPUF, como um período de fortes desafios: o órgão assiste ao surgimento de dinâmicas da sociedade civil que passam a questionar suas ações e tentam assumir um papel mais ativo na definição do

⁹⁸ As temáticas desenvolvidas neste primeiro fórum foram: 1) Como fortalecer o movimento sócio-comunitário da Grande Florianópolis; 2) Garantia e regulamentação do Estatuto da Cidade; 3) Direito de Participação; 4) Projetos e planos Urbanos; 5) Moradia, regularização e urbanização; 6) Ocupação de encostas; 7) Cultura e Lazer: espaços e equipamentos públicos; 8) Transportes; e 9) Saneamento básico e recursos.

conteúdo dos planos e instrumentos urbanísticos. Como vimos nos capítulos anteriores, os questionamentos não se davam somente em relação à inadequação dos instrumentos enquanto tais, mais principalmente da forma de tomada de decisão. Poderíamos caracterizar este cenário como de politização do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis. Embora muitas vezes o alvo preferencial das críticas fosse o IPUF, é perceptível que tal politização colocava em xeque, sobretudo, a lógica de controle político do processo de produção do espaço urbano da capital catarinense: aos poucos passou a ficar mais evidente para diversos grupos sociais o real papel do IPUF. O órgão, ao retirar dos técnicos o poder de influência nas decisões políticas sobre a cidade, se transformara gradualmente em uma estrutura geradora de legitimidade às ações e intencionalidades que estavam situadas fora dos círculos técnicos de decisão⁹⁹. No plano nacional era um momento de importantes mudanças institucionais, dentre as quais podemos destacar a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001.

(...) O estatuto da cidade quando veio, pensamos: pô, mas está aqui tudo, toda nossa discussão [de anos de discussão que antecediam o estatuto] está esquematizada, agora nós temos aqui um embasamento jurídico pra nossa luta! Tu sabe que é um país legalista, movimento é claro, as coisas não se conquistam através da lei, se conquistam através da articulação política, a partir da tua capacidade de fazer pressão, a partir do político. Mas aquilo ali foi um motivador – pô, mas aqui tu tem uma questão, tu vai ter apoio institucional - lembra que era contexto de governo Lula, Ministério da Cidade, Olívio Dutra, toda a força que a gente tinha com Governo, promessas..e todas as expectativas que foram depositadas. Marina Silva no Ministério do Meio-Ambiente e Olívio Dutra no Ministério da Cidade. Era uma atmosfera totalmente favorável, o contexto

⁹⁹ Referimo-nos aqui aos aspectos abordados no capítulo anterior: nas relações entre o IPUF, o núcleo central do poder executivo e o poder legislativo municipal.

todo era favorável. (Entrevista E26, apud COELHO, 2012, p.194-195)

A conturbada experiência de elaboração do Plano Diretor do Campeche e do Distrito Sede, além das tentativas frustradas de implantação dos planos de urbanização específicos elaborados na década de 1980 e 1990¹⁰⁰ fez com que o instituto, ou parte dele, procurasse modificar seu *modus operandi*. Foi o que ocorreu em relação ao PUE de Santo Antônio de Lisboa.

Lá em Santo Antônio nós antecedemos o Estatuto da Cidade em Florianópolis. O processo participativo, nós criamos. Isso era 2000, 2001 que foi aprovado o Estatuto da Cidade. Só que nós já tínhamos uma metodologia definida, com participação, com programas, com mapas. Se tu fores ver a lei em si, o projeto de lei, o último mapa tem as ações prioritárias definidas pela comunidade. Saneamento era o primeiro. Lá em 2004, até hoje não aconteceu. Nenhum destes planos setoriais foram aprovados. Santo Antônio foi o contraponto, foi a tentativa de um novo IPUF. (Entrevista F14, realizada em 17 de setembro de 2014)

Entre 2001 e 2004, o IPUF, por meio de alguns de seus técnicos, desenvolveu um processo mais aberto de discussão comunitária para a definição do conteúdo do PUE do distrito de Santo Antônio. Em um trabalho exaustivo que culminou na elaboração de 22 volumes de produtos, entre diagnósticos e proposições, além de 32 mapas temáticos, o PUE de Santo Antônio apresentou-se como uma experiência diferenciada de planejamento urbano no histórico de Florianópolis. Esta diferenciação ocorre, principalmente, pelo fato de que a participação da população no plano não se deu de forma passiva, no levantamento de demandas. As atividades desenvolvidas permitiram uma maior integração entre equipe

¹⁰⁰ Neste período foram elaborados seis planos de urbanização específicos: Praia Brava (1984), Jurerê Internacional (1986), Praia Mole (1990), Barra da Lagora (1992), Retiro da Lagoa (1992) e Santinho/Ingleses Sul (1999). Todos eles foram bloqueados ao chegarem na Câmara de Vereadores Municipal.

técnica e sociedade civil em diferentes fases do processo: em menor grau no desenho da metodologia de trabalho, mas fortemente presente no diagnóstico e na definição do conteúdo final do plano.

A ampla participação mesmo foi no de Santo Antônio. Que ele já pressupunha como um programa específico o processo de gestão, desde o início do processo. Desde o início. Tudo que fosse decidido teria que ser amplamente discutido, tanto é que tem lá um programa de divulgação e marketing. Então era importante que a gente tivesse todos aqueles cadernos para tornar as informações acessíveis para as pessoas para que elas pudessem participar. Não ir para uma reunião e dizer abobrinha, as vezes desnecessária. Elas teriam antes uma capacitação, a gente fazia as oficinas temáticas, estávamos sempre à disposição, com documentação, para dar essa condição de elas poderem decidir. (Entrevista F14, realizada em 17 de setembro de 2014)

Estes relatórios apresentam um memorial da participação social que denota, através de atas, a realização de numerosas reuniões comunitárias.

O que aconteceu em Santo Antonio, pelo respaldo que teve, conseguimos passar a imagem de que o IPUF havia mudado, a coisa assim ficou mais ou menos consagrada como “o IPUF com uma nova visão”, “abriu-se um novo espaço”, “é possível trabalhar com o IPUF novamente. E logo depois começou o plano diretor participativo, mas assim, já com dificuldades. Porque o contexto já era assim nitidamente político-partidário. Não havia, como em Santo Antônio, um interesse comunitário, entende? Porque em Santo Antônio, o privilégio, é que é uma sociedade organizada, extremamente organizada. Agora eu já não sei mais. (Entrevista F14, realizada em 17 de setembro de 2014)

Esta mudança não significou, no entanto, a sedimentação de um comportamento monolítico do órgão, ou a institucionalização de uma forma de atuação. Foi antes o resultado de iniciativas individuais - de técnicos interessados em ultrapassar as clivagens acumuladas entre IPUF e setores da

sociedade civil - do que efetivamente um novo *modus operandi* dominante no interior do órgão.

No mesmo período foi iniciado o PUE do Pântano do Sul. Plano que teve um caráter diferente do de Santo Antônio de Lisboa. Sua elaboração foi marcada por um contexto mais forte de conflitos sócio-espaciais, que polarizavam, de um lado, empreendedores com o interesse de instalar grandes projetos imobiliários e, de outro, parcela da sociedade civil organizada que buscava impedir a implantação de tais empreendimentos, reivindicando a demarcação da área como parque natural.

Figura 30: Empreendimentos que intencionavam se instalar no Pântano do Sul



Fonte: Núcleo Distrital do Pântano do Sul, 2014

Em 1997 houve uma proposta da JAT Engenharia que planejava criar na planície um projeto imobiliário que aumentaria o número de habitantes em 40 mil. A idéia foi veementemente rechaçada. Mas, na cabeça dos empresários ela não morreu. Dez

anos depois, em 2007, em pleno processo de discussão do Plano Diretor, a FATMA fez uma audiência pública no Pântano do Sul para apresentar um projeto da empresa CR Almeida, também de mega empreendimento. Houve nova mobilização da comunidade, mas a proposta ainda está pairando sobre as cabeças de toda a gente. O projeto da CR Almeida prevê a disponibilização de 610 lotes bem no miolo da planície, justo na área inundável e de mata atlântica. Também a JAT Engenharia tem na manga um projeto de outros 340 lotes mais um campo de golfe, bem ao lado do loteamento da CR Almeida. É um gigantesco empreendimento que promete não só um gigantesco adensamento populacional, como a completa destruição da exuberante natureza local. Quem já foi até a praia do Pântano do Sul não pode ter deixado de se maravilhar com a beleza daquela região de planície ainda tão cheia de vida natural. (TAVARES, Eliane, 2011, recurso digital, sem página)¹⁰¹.

O PUE do Pântano do Sul, à sua maneira, também representou uma forma diferenciada de atuação do IPUF: foi o resultado da terceirização das atividades de elaboração do plano para uma consultoria externa que, sob a coordenação do órgão, estabeleceria diretrizes de ocupação para a área. Nesta experiência o IPUF assumiu um papel mais passivo. Vemos assim o ressurgimento de empresas de consultorias privadas, que nesta concepção, teriam a função de desenvolver a parte operacional do plano enquanto o IPUF permaneceria como coordenador e instância final de controle.

O Instituto Ambiente Sul, articulado com JAT Engenharia e CR Almeida, foi escolhido para coordenar o projeto de forma a garantir espaço para os empreendimentos. Como forma de fazer o controle social desse processo do plano diretor, organizou-se no distrito, a Comissão Permanente de Moradores. Dois profissionais da equipe do IAS - Odair Gercino da Silva e Pedro Simas, produziram laudo que apresentava como conclusão a não

¹⁰¹ Disponível em: <http://eteia.blogspot.com.br/2011/03/um-parque-natural-no-pantano-do-sul.html>. Acessado em 30/12/2014.

ocupação da planície. O IAS, contudo, produziu um macrozoneamento chancelando a ocupação da planície. (MACHADO & SANTOS, 2007, p.576)

Na manifestação de diversos técnicos de carreira do instituto, essa modalidade de terceirização de planos se impunha frente a um cenário amplo de restrições – técnicas, financeiras, operacionais, etc. que impossibilitavam o IPUF de assumir responsabilidades e atividades que fugissem do círculo burocrático rotineiro.

Plano do Pântano do Sul ocorreu por pressão dos proprietários e promotores imobiliários. O IPUF disse que não teria condições de assumir. Os empreendedores bancaram a contratação de consultoria, mas não poderiam fazer diretamente. Utilizaram-se então da ACIF, que contratou uma ONG, que conduziu o plano, com auxílio técnico do IPUF. (Entrevistado F11 em 09/09/2014).

Embora o PUE do Pântano do Sul contemplasse canais de discussão com a comunidade, através principalmente de reuniões com uma comissão composta por moradores, não houve grande repercussão das demandas comunitárias em relação à proposta final. Devido às controvérsias geradas, o PUE do Pântano do Sul nem chegou a ser encaminhado para a Câmara de Vereadores do município, sob o argumento de que a prefeitura iria iniciar um novo plano diretor que contemplaria as diretrizes de ocupação.

É sintomático, portanto, o fato de que tanto o PUE de Santo Antônio, quanto o PUE do Pântano do Sul não foram discutidos pela Câmara de Vereadores sob a alegação de que o município iniciaria um novo processo de discussão de plano diretor para o conjunto do território municipal. Para alguns técnicos, este argumento, dado pelo núcleo central do poder executivo e do próprio poder legislativo, significou um pretexto para não discutir tais assuntos, sobretudo em período eleitoral, tendo em vista o desgaste político que tais temas significavam.

Estas experiências demonstram a ausência de um modelo único de atuação ou de um referencial forte. Neste cenário o IPUF absorveu uma forma de atuação bastante mais reativa e circunstancial. As ações do órgão nestes primeiros anos da década de 2000 demonstram a emergência de um cenário complexo, caracterizado ao menos por quatro aspectos principais:

- 1) Uma dinâmica forte de fragilização institucional que, como vimos, caracteriza-se por diversas dimensões¹⁰²; e
- 2) A emergência de dinâmicas sociais que passam a demandar uma maior efetividade dos instrumentos de planejamento urbano e a inserção de novos valores e práticas situadas fora do cotidiano profissional dos quadros técnicos;
- 3) O declínio da legitimidade dos modelos e discursos urbanísticos nos quais se assentava parte importante da prática profissional dos quadros técnicos do IPUF; e
- 4) A imposição de lógicas estranhas aos quadros técnicos no processo cotidiano de regulação urbanística, o que significa, na prática, que parte essencial da urbanização ocorre legitimada pelo controle exercido pelo núcleo central do poder executivo e pela câmara de vereadores, instâncias últimas de decisão. Em grande medida o núcleo técnico do planejamento urbano institucionalizado torna-se peça figurativa.

¹⁰² Lembramos aqui do capítulo 06, das fragilidades ligadas ao declínio dos referenciais teóricos e metanarrativas; perda de mão de obra e qualificação técnica; capacidade financeira; submissão às lógicas político-partidárias e aos ciclos eleitorais; a transformação em órgãos burocráticos; a terceirização dos projetos; a fragmentação do organograma e perda de articulação das instâncias internas; entre outros.

É neste contexto complexo que ocorrem as primeiras movimentações para a elaboração do novo plano diretor, iniciado apenas no segundo ano da primeira gestão de Dário Berger (2005-2008). O Plano Diretor Participativo e Integrado de Florianópolis (PDPI) é oficialmente lançado três meses antes de expirar o prazo legal estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Formalmente o PDPI é instaurado pelo Decreto nº 4215/2006, responsável por criar o “*Grupo Executivo do Plano Diretor Participativo*”, formado por dez representantes de secretarias do executivo municipal.

Muitos trabalhos realizaram análises do processo de elaboração do Plano Diretor de 2013¹⁰³. Preocupar-nos-emos, pois, em apresentar uma leitura mais direcionada, destacando o papel do IPUF neste contexto, como forma de melhor compreender as transformações vividas pelo órgão a partir dos modos de atuação, dos atores, dos discursos e instrumentos aplicados ao longo dos oito anos de duração das discussões, até sua aprovação em dezembro de 2013.

Para iniciar a análise, julgamos importante realizar uma divisão didática dos diferentes períodos vividos pelo plano. De forma esquemática, poderíamos citar quatro momentos.

1. Período do Núcleo Gestor e representação distrital (2006-2008)
2. Período do Instituto CEPA (2008-2010)
3. Período de indefinição (2010-2012)
4. Período do IPUF (2013-2014)

¹⁰³ Citamos, a título de exemplo, a tese de COELHO (2012), as dissertações de MOREIRA (2009), CUNHA (2013), OLIVEIRA (2012) e CARDOSO (2006); os artigos de BURGOS (2009) e PEREIRA & SANTOS (2012); e os Trabalhos de Conclusão de Curso em Geografia de POLICARPO (2011), SAMPAIO (2011), ADRIANO (2011), COSTA (2011) e em Serviço Social de SANTOS (2007) e MORO (2008).

A denominação de cada período é sugerida como forma de ressaltar os atores centrais: aqueles ao redor dos quais a legitimidade do processo se assentou mais fortemente. Perceberemos que a forma de inserção e de atuação do IPUF não ocorre de modo homogêneo ao longo do processo. Tal diferenciação se dá de acordo com condicionantes internas, mas, sobretudo, de acordo com os constrangimentos políticos impostos pelo núcleo central do poder executivo municipal.

Embora as experiências do PEU do Santo Antônio de Lisboa e do Pântano do Sul tenham sido coordenados por técnicos do IPUF, é a mobilização em torno do novo plano diretor que exigiu maior capacidade de trabalho do órgão. É neste momento, que ele apresenta de forma mais marcante e sistemática suas fragilidades.

A aproximação com o Poder Público municipal foi bastante surpreendente. A universidade e os movimentos que sempre estavam “da porta para fora” do IPUF, nesta época, pela primeira vez tiveram acesso à participação e, perceberam a fragilidade deste órgão e começaram a tratá-lo de outra forma, porque não adiantava entrar em conflito, ou como foi mencionado em entrevista, “atirar pedra”, pois os seus funcionários estavam ali somente se defendendo, eles não tinham apoio, investimento, suporte, estrutura, e tinham que dar conta do planejamento da cidade, de uma série de atividades e tarefas. (...) A precariedade das condições oferecidas ao instituto de planejamento foi ressaltada nas entrevistas realizadas, junto aos seus funcionários. Replicando as palavras mencionadas por um técnico do IPUF: “não tinha nem papel higiênico aqui dentro”, o que significa que “não tinham muita esperança que a gente tivesse condição de fazer um planejamento da cidade”. (COELHO, 2012, p.199-200)

Apresentaremos a seguir uma descrição geral de cada um destes momentos.

1) Período do Núcleo Gestor e representação distrital (2006-2008)

As primeiras movimentações a respeito do novo plano diretor iniciaram por meio de um constrangimento legal imposto pelo Estatuto da Cidade. A necessidade de elaboração do plano vinha desde a primeira gestão de Ângela Amin, mas a primeira reunião pública foi realizada apenas no dia 6 de julho de 2006, nas dependências do Teatro Álvaro de Carvalho (TAC). A reunião contou com a participação de cerca de 300 pessoas, entre representantes comunitários e institucionais da Prefeitura, Ministérios Públicos estaduais e federais, da Câmara de Vereadores, entre outros.

Neste primeiro momento, a condução das atividades foi assumida pelo IPUF, sob a coordenação da Arquiteta Jeanine Tavares, a mesma técnica que havia coordenado os trabalhos do PUE de Santo Antônio. Inúmeros atores comunitários dão conta de que esta etapa representou a abertura do processo de discussão do plano para um número maior de pessoas e segmentos sociais com representatividades distintas. Esta disposição de diálogo do IPUF esteve fundada em certa autonomia dada ao órgão pelo núcleo central do poder executivo. Nos primeiros meses, a discussão concentrou-se na definição da metodologia de trabalho, que segundo a visão de alguns atores comunitários não estava claramente definida.

(...) quais são os papéis do executivo, do legislativo? Qual o papel do Núcleo gestor? Deliberativo? Como vão ser as audiências públicas? Qual pacto será feito? Quais são as regras definidas? Como serão as etapas? Qual é a responsabilidade do Legislativo? Quais os limites do Núcleo Gestor? Como serão disponibilizadas as informações? (...) como será a abordagem das diretrizes? As diretrizes serão o Plano Diretor a ser encaminhado à Câmara? Após o término desta reunião, como ficará tudo que foi acordado aqui? (...). (IPUF, 2006, Ata 06/07/ 2006)

A concepção inicial PDPI e as linhas gerais que nortearam a metodologia proposta tiveram como base as orientações trazidas pelo Ministério das Cidades, sobretudo através de dois documentos: a resolução n°25 do conselho das cidades e do guia “Plano Diretor Participativo” (BRASIL, 2005).¹⁰⁴

Neste momento surge o primeiro embate no âmbito do PDPI: qual composição e qual representatividade para este Núcleo Gestor. O modelo inicial proposto pelo IPUF tinha como referência as orientações do ConCidades, que apresentava como critério mínimo o princípio da divisão paritária entre representantes do governo e da sociedade civil. Na reunião de 6 de julho de 2006 foram apresentadas 3 propostas de composição para o núcleo, todas elas com a proporção de 60% para sociedade civil e 40% para o poder público, nas três esferas.

Foram apresentadas três propostas de composição do referido Núcleo para votação. 1ª Proposta: 26 membros: sendo 10 representantes dos governos Municipal, Estadual e Federal, e 16 representantes da sociedade civil organizada. 2ª Proposta: 20 membros, sendo 8 representantes dos governos Municipal, Estadual e Federal, e 12 representantes da sociedade civil organizada. 3ª Proposta: utilizada na composição da Comissão preparatória da 2ª Conferência da Cidade de Florianópolis: 25 membros, sendo 11 representantes dos governos Municipal, Estadual e Federal, e 14 representantes da sociedade civil organizada. (PMF, 2006, p. 05).

¹⁰⁴ Segundo BRASIL (2005), a elaboração do plano diretor deveria ser o resultado de duas etapas principais: a de diagnóstico, ou de leitura da realidade local, e a de formulação de propostas. O diferencial dessa apreensão está no fato de que a primeira etapa, de “diagnóstico”, antes restrito à compreensão técnica deveria agora ser aberta e complementada por uma leitura comunitária, construída “coletiva e democraticamente” a partir da vivência dos moradores da cidade.

Estas propostas tinham todas por base um mesmo desenho de representação fundamentado em instituições, ou seja, a partir de organizações sociais setoriais e formalmente constituídas: associações de moradores, sindicatos, instituições de ensino, entre outros. Houveram manifestações no sentido de tornar o NG também representativo do ponto de vista territorial. Para isso foi sugerido um novo desenho que incluía a participação direta das comunidades: os chamados Núcleos Distritais.¹⁰⁵

Estas novas instâncias de participação, segundo a compreensão daqueles que as propuseram, deveriam apresentar-se como espaços de deliberação. Esta novidade no desenho institucional da participação permitiu um tipo de mobilização social diferente, de caráter fortemente territorial, vinculada à vivência cotidiana e aos “saberes de uso” dos habitantes.

Fernando Ponte (Planície Entremares) e representante do Conselho Popular do Campeche: ressaltou a necessidade de considerar a diferença entre as regiões, pela dificuldade de congregar diferentes grupos, apresentou uma nova proposta de um Núcleo Gestor mais amplo do que as 3 propostas existentes [...] Como tem o Núcleo Gestor da Cidade, deve haver também um núcleo gestor para cada região, onde todos serão incluídos. De cada Núcleo das regiões, tira-se um representante para fazer parte do Núcleo Gestor. (PMF, 2006, p. 07).

Aprovada a proposta de inclusão dos Núcleos Distritais,

(...) foi deflagrado um processo de 13 Audiências públicas entre 18 de setembro e 14 de dezembro de 2006. O processo das audiências públicas foi um momento central para a difusão do processo do PDP e engajamento de uma parte significativa da população. O ano de 2007 foi dedicado à constituição das bases distritais e à elaboração do que desde o MCidades denominou-se Leituras

¹⁰⁵ Os distritos, em Florianópolis, são unidades administrativas que apresentam historicamente certa influência nas formas de organização da estrutura administrativa local.

Comunitárias, que deveriam culminar numa lista de “Diretrizes comunitárias”. Tratou-se de um período extraordinariamente rico de discussões. (BURGOS, 2009, p. 07)

Neste momento o corpo técnico do IPUF foi ampliado. Além dos 12 técnicos de carreira inseridos no processo, foram contratados mais 30 estagiários, como forma de operacionalizar as estruturas distritais, bem como as discussões que deveriam ocorrer de maneira descentralizada. Apesar da restrição financeira, o IPUF procurou disponibilizar uma estrutura mínima de funcionamento para os distritos, que incluía: espaço físico, mobiliário, computador, impressora, telefone convencional e móvel para os representantes distritais.

As bases distritais cumpriram a função de uma verdadeira descentralização administrativa. Assim como o NGM foi visto como o necessário germe do Conselho Municipal da Cidade, os núcleos distritais estão sendo pensados como os germes dos futuros conselhos distritais, base de uma estrutura descentralizada democrática. Audiências Públicas para aprovação de Diretrizes comunitárias. Entre 12 de dezembro de 2007 e 11 de junho de 2008 foram realizadas 13 audiências públicas para consolidação das diretrizes das leituras comunitárias. Na região sul da Ilha de Santa Catarina foi realizado um encontro regional que reuniu os quatro distritos envolvidos, tirando diretrizes conjuntas para o planejamento da região. (BURGOS, 2009, p. 08)

Mesmo com a autonomia dada ao IPUF, alguns problemas estruturais são apontados em relação a participação social neste momento. Dentre os problemas, podemos destacar dois: 1) a limitação financeira existente, que impediu a realização de atividades mais amplas de mobilização, sensibilização e formação; e 2) a precariedade das referências metodológicas para a condução do processo, seja no interior do NG, seja em

cada uma das bases distritais. As manifestações dos membros do Núcleo Distritais demonstram estes problemas:

Sim, houve independência das discussões em relação ao Poder Público. Os representantes do poder instituído quase não participaram das reuniões do Núcleo Gestor e a assessoria técnica foi muito restrita. A metodologia para a condução das reuniões não chegou a se consolidar de forma a permitir que os Núcleos Distritais expusessem suas deliberações e houvesse uma deliberação com proposições a serem encaminhadas a Câmara de Vereadores, para ser votada. Os vereadores também não participaram dos debates do Núcleo Gestor Municipal. (Representante ND Ribeirão da Ilha, apud CUNHA, 2013, p. 132)

Na realidade o objetivo era único, né? A forma de conduzir foi diferente de Núcleo pra Núcleo, então tinha alguns Núcleos mais estruturados, outros Núcleos menos estruturados, depende muito das pessoas que participavam do processo. Então nós tivemos apoio da prefeitura com a base distrital, com uma bolsista que a gente trabalhou, bastante competente, com o apoio do IPUF, (...) mas a gente ali em Ratones, tentou pelo menos implementar o conceito do processo participativo ali, para que realmente as pessoas que participavam do processo, pudessem tomar as suas decisões, então, a partir de uma orientação, de Leitura Comunitária, a gente foi construindo junto o processo. (...) Não dá pra falar se teve independência ou não, na realidade a gente construiu um processo junto (...)o legal ali em Ratones foi que realmente, enquanto a gente pôde, a gente construiu um processo junto. (Representante do ND Ratones, apud CUNHA, 2013, p. 132-133)

BURGOS (2009) destaca que esta etapa do plano foi o resultado de intensas atividades desenvolvidas ao longo dos anos de 2006 e 2007: 21 bases distritais, com 13 distritos e 8 sub-distritos; mais de 200 entidades comunitárias; mais de 4.000 cidadãos envolvidos diretamente nas discussões; e mais de 1.000 encontros, entre fóruns, seminários, oficinas, reuniões ordinária dos núcleos.

Num contexto no qual os funcionários e técnicos do executivo eram literalmente analfabetos na questão de processar a participação popular, o início do processo foi marcado fortemente pela experiência, idéias e propostas oriundas do movimento social urbano. (BURGOS, 2009, p.10)

Em relação aos técnicos do IPUF ficava evidente para muitos que esta dinâmica participativa exigia uma forma diferenciada de atuação.

Há mais um conflito saudável né, como eu falei existe uma questão de ponto de vista que é muito diferenciado, o técnico tem que dar uma resposta que tem que fechar né. Teoricamente aquilo teria que fechar, dentro do conhecimento dele, dentro de um aprendizado de uma trajetória que não é mais acadêmica, mais é uma trajetória real profissional que o técnico tem. Ele tem que responder pelo que ele propõe, de certa forma pelo que ele conhece. Já com a população não existe esse compromisso existe uma vivência existe uma percepção das pessoas com relação a determinados problemas (Entrevista Técnico IPUF, apud POLICARPO, 2011, p. 67).

A dimensão e complexidade que o processo assume nesta primeira etapa acabam por expor mais claramente as limitações do IPUF. Em um cenário de baixa capacidade operacional, evidenciam-se aspectos como a restrição do quadros técnicos, a baixa capacidade de financiamento, a falta de capital político, a falta de apoio do núcleo central do poder executivo, e a própria falta de experiência dos quadros técnicos em relação às dinâmicas participativas.

O IPUF, decididamente, estava previsto que não dispunha de pessoal técnico para conduzir o processo, mesmo que ele entrasse em questionamentos com o NG, e o NG questionava o poder público porque não lhe dava prioridade, porque não atendia devidamente as solicitações e esta questão ficava muito presente, muito patente. (...) O IPUF diante da impossibilidade, da incapacidade ou da falta de recursos, recorre a uma

segunda tentativa, em vez de contratar todo o trabalho do Plano Diretor, lá por 2007, pela metade de 2007, ele tenta subcontratar parte do serviço. (Entrevista de Ivo Sostizzo, apud ADRIANO, 2011, p.68)

Esta subcontratação significaria a inserção de uma empresa responsável pela parte mais operacional do plano: mobilização social, organização das reuniões, sistematização das discussões. O edital é aberto e não aparecem interessados. O IPUF fica assim responsável por conduzir um processo cujas demandas e necessidades estavam muito além de suas capacidades ou das boas intenções de seus técnicos.

(...) se notou que os profissionais do IPUF tinham a intenção de catalisar a participação, estavam começando essa construção da gestão democrática, que iria contribuir para o plano diretor, o que até então não se sabia. A precariedade das condições oferecidas ao instituto de planejamento foi ressaltada nas entrevistas realizadas, junto aos seus funcionários. (COELHO, 2012, p. 1999).

Uma dimensão importante de análise dá conta da repercussão que estas discussões geraram no âmbito da Câmara de Vereadores. Analisando o relatório das audiências públicas ocorridas entre os anos de 2002 e 2008, percebe-se que a partir do momento em que o plano diretor participativo toma fôlego e o processo de discussão do planejamento urbano ganha repercussão nos núcleos distritais e do núcleo gestor, há um forte refluxo das discussões a respeito dos parâmetros urbanísticos.

Na tabela 09 percebe-se que até o ano de 2003 as audiências públicas eram relativamente raras na Câmara de Vereadores, situação que se modifica substancialmente a partir de 2004. Da diversidade de temas tratados pelo legislativo municipal, fica clara a importância assumida pelas discussões sobre modificações de zoneamento ocorridas nos primeiros anos da gestão

de Dário Berger (2004-2006), onde foi o tema central de cerca de 50% do total de audiências públicas realizadas.

Tabela 9: Temas das audiências públicas da Câmara, 2002 a 2008

ASSUNTO / ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOT.	%
1 Sistema viário	4	1	8	13	9	22	2	59	11,30
2 Transporte coletivo	2	1	1	3	0	2	1	10	1,92
3 Zoneamento	0	17	37	62	54	9	3	182	34,87
4 Ambiental	0	3	8	9	5	5	2	32	6,13
5 Plano Diretor	1	0	0	4	0	3	0	8	1,53
6 Outros temas	12	19	16	46	45	56	37	231	44,25
TOTAL	19	41	70	137	113	97	45	522	100
% ZONEAMENTO	0,00	41,46	52,86	45,26	47,79	9,28	6,67		

Elaborado pelo autor a partir de dados da Câmara de Vereadores

O ano de 2008, no entanto, marca o declínio da mobilização social em torno do plano diretor. Dentre os motivos que podem ter colaborado para este processo, citamos: 1) o fato de 2008 ser um ano eleitoral, de disputa acirrada para os cargos de prefeito e vereadores; e 2) a deflagração da operação Moeda Verde¹⁰⁶. Ambos os assuntos ocuparam, ao longo do ano, grande espaço na mídia e mobilizaram as forças políticas locais. Neste momento ocorre a mudança na coordenadoria do plano, no interior do IPUF.

(...) Houve um evento que a cidade conheceu, a operação Moeda verde, perturbou, criou é... Várias figuras que estavam no planejamento urbano

¹⁰⁶ Esta operação resultou no indiciamento do então prefeito Dário Berger (PMDB), de três ex-secretários da Prefeitura de Florianópolis, de ex-diretores e funcionários de órgãos ambientais estaduais e municipais, de dez empresários e dois vereadores. Entre outras acusações estavam crimes contra a ordem tributária, falsificação de documento, formação de quadrilha, corrupção e tráfico de influência. Diversos empreendimentos imobiliários de grande porte foram citados nesta investigação. O inquérito da Polícia Federal, presidido pela delegada Júlia Vergara, foi concluído em 15 de outubro de 2007 e onde seguiu para o Ministério Público Federal. Permanece em tramitação.

municipal tiveram seu nome na lista e ali perturbou mais ainda o IPUF dentro do processo. Se era pequeno, frágil, alguns estavam na lista e ali eu entrei, na verdade como prestar um socorro à equipe interna. Daí que eu fui assumir a coordenação do Plano Diretor. Praticamente de novembro de 2007 até dezembro de 2008. (Entrevista de Ivo Sostizzo, apud ADRIANO, 2011, p.69)

As mobilizações em torno das eleições atingiram fortemente os núcleos distritais. Alguns deles foram esvaziados devido ao abandono por parte de lideranças que concorriam a cargos eletivos.

Em 2007 tudo mudou. O desmantelamento do Ministério da Cidade e da política urbana por ele conduzida trocou os sinais e colocou freio ao processo e, no final de 2007 e início de 2008, começaram a se perceber sinais de que o processo participativo tinha chegado a seu fim, na consideração das autoridades municipais, com a elaboração das chamadas “diretrizes” para o PDP, isto é, na linguagem oriunda no MinCidades, morria na finalização da chamada “leitura Comunitária”. A partir desse momento, o processo voltaria aos trilhos normais do planejamento burocrático dos planejadores florianopolitanos, tão conhecido pelo movimento social. O processo ficou praticamente congelado depois da apresentação da sistematização das diretrizes, até passado o período eleitoral. A paralisação do processo foi oculta trás a fachada da impossibilidade de atuar no período eleitoral. (BURGOS, 2009, p.10)

Passadas as eleições, tendo garantida a sua reeleição, o então prefeito Dário Berger decide, de forma unilateral, fechar os núcleos distritais, recolhendo os equipamentos e materiais por eles produzidos. Segundo palavras do prefeito, o plano diretor entraria ali no momento de trabalho técnico interno.

Tendo em vista a apresentação de documento por parte de alguns representantes do NG, o que está a demandar uma detida avaliação, tanto de sua natureza legal, política e administrativa, ao mesmo tempo em que propõe uma nova condução do Plano

Diretor Participativo da Capital, a Coordenação do NG decide suspender seus trabalhos até a conclusão do mencionado estudo que deverá ser submetido ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal para sua avaliação . (IPUF, 2008, Ofício aos membros do NG)

O fechamento dos núcleos distritais é o acontecimento que marca o fim da primeira etapa do plano e precipita a segunda, onde a atuação do IPUF seria muito menos evidente.

2) *Período do Instituto CEPA (2008-2010)*

Ao longo dos anos seguintes, a atitude de fechar os núcleos distritais se mostrou traumática e acabou por amplificar os conflitos e disputas – entre técnicos, segmentos sociais, poder executivo e legislativo. Acabou igualmente estabelecendo a base para a sedimentação de um clima generalizado de desconfiança e ceticismo por parte dos movimentos sociais inscritos nos núcleos distritais.

(...) Bom! Aí vem, acabou o período eleitoral, nós tínhamos aquelas pré-disposições do plano, ou em mapa, ou em texto, ou em outras discussões. Chegou exatamente dezembro de 2008, já estava definido o novo prefeito, que é o próprio que estava no tempo anterior. É... e acontece um fenômeno que é: o prefeito é reeleito, ele troca a administração do IPUF e produz uma ruptura radical do processo instalado, do processo que já era oficializado, instituído e em funcionamento. Com discussões quanto ao mérito, quanto à natureza, quanto à extensão quanto à profundidade, não interessa. O prefeito optou por trocar a direção do IPUF e o IPUF tomou a seguinte decisão: desconhecimento total do Núcleo Gestor, com aquelas representações não interessa, a partir de hoje, a partir de janeiro de 2009 não há mais NG, e usou uma afirmativa burocrática, o decreto que nomeou o NG tinha cessado seu prazo. (Entrevista de Ivo Sostizzo, apud ADRIANO, 2011, p.71)

Na base dessa mudança de direção poderia estar o próprio caráter do ND, como avalia um de seus membros:

O desenho dos Núcleos Distritais é um desenho altamente democrático (...) quer dizer, o desenho é bom, agora o resultado do desenho não agradou a eles, por que, na realidade, quando você faz um desenho que realmente as pessoas têm vez e voz, de repente o resultado não é aquele que os grupos de interesses gostariam; e eu acho que essa é a grande questão: o resultado que se chegou, ele não 'casou', ele confrontou, ele chocou muito com os interesses já estabelecidos. (Representantes ND da Lagoa da Conceição, apud CUNHA, 2013, p. 138)

O primeiro semestre de 2009 pode ser resumido pela disputa empreendida entre os movimentos sociais e o poder executivo municipal em relação ao questionamento sobre a legalidade da ação de fechamento dos núcleos distritais. A crítica dos representantes comunitários fundava-se no conteúdo da Resolução n°25, que compreendia como necessária a participação social em todas as etapas de elaboração do Plano. Segundo a visão destes atores, a atitude do prefeito feria a legalidade e legitimidade do processo. A posição do núcleo central do poder executivo era inflexível. Seus argumentos principais repousavam na constatação da pequena produtividade das discussões e do baixo pragmatismo das atividades realizadas até então.

(...) algumas pessoas não entendem (ou fazem de conta que não entendem) é que, em qualquer processo democrático, há vários estágios que precisam ser cumpridos e respeitados. O estágio da leitura comunitária da sociedade foi um deles e gerou contribuições ímpares para a consolidação do Plano Diretor Participativo. O outro estágio é técnico, eminentemente técnico. (Átala Rocha, Presidente do IPUF, disponível em: <www.pmf.sc.gov.br/ipuf>, acesso realizado em 14 de agosto de 2009).

Frente à resistência do prefeito em reabrir os núcleos distritais, alguns representantes do NG buscaram desenvolver ações autônomas de mobilização social, com vistas a permitir uma continuidade das discussões e deliberações.

Do lado institucional, a nova coordenação do plano diretor sugere a contratação de uma empresa de consultoria para a finalização do processo. A prefeitura decide então fazer uma licitação pública. Três empresas concorreram, das quais a Fundação CEPA, empresa de consultoria argentina, tirou a melhor colocação por critérios de preço.¹⁰⁷ Segundo o contrato, a empresa teria o prazo de sete meses para finalizar o Plano Diretor e encaminhá-lo à Câmara de Vereadores.

Em agosto de 2009, o Ministério Público Federal, por intermédio da procuradora Analúcia Hartmann, demanda formalmente informações sobre a desativação do Núcleo Gestor e dos Núcleos Distritais. Segundo o MPF a decisão do executivo municipal feria o conteúdo do Estatuto da Cidade. Neste processo a procuradora requeria a retomada do processo como previsto na referida lei, cabendo ao Poder Executivo Municipal informar os caminhos pelos quais seriam cumpridos os requisitos de participação social.

Mesmo com a recomendação do MPF, o IPUF, ali representado por seus cargos comissionados, de indicação política, resolve estender a “fase técnica” do plano. A Fundação CEPA, com a colaboração dos estagiários do IPUF, realiza um trabalho de análise e sistematização das diretrizes aprovadas no âmbito dos núcleos distritais ao longo dos anos de 2006 e 2007. O resultado foi a síntese, em 33 macrodiretrizes, de 3240 sugestões oriundas da leitura comunitária realizada pelos núcleos distritais. Segundo a visão de alguns movimentos sociais, esta dinâmica interna de análise e sistematização das diretrizes - que transformou milhares de sugestões em poucas macro-diretrizes - configurou uma interpretação das discussões e, conseqüentemente a desqualificação do processo participativo, tal qual ele ocorreu no interior dos núcleos distritais.

¹⁰⁷ A diferença no valor da proposta da Fundação CEPA em relação a segunda colocada foi de apenas R\$ 4.000,00, de R\$ 396.000,00 para R\$ 400.000,00.

Tu crias bases distritais nos distritos da Ilha pra querer ter uma opinião mais específica do que as pessoas estão pensando, estão precisando, dos anseios para com a cidade, e aí tu tens as bases pra se obter essa opinião mais detalhada, mas aí depois, tu chega e faz uma síntese de tudo...Imagina de 3000 e poucas diretrizes, tu passa pra 30. O que acontece é que tu crias diretrizes que no final não dizem nada. Podem tender pra qualquer lado. (Entrevista concedida à COELHO, 2012, p. 242).

A partir da definição das diretrizes-sínteses, a Fundação CEPA propõe um novo conteúdo ao Plano Diretor. Para a maior parte dos representantes comunitários esta nova proposta não espelhava a rica discussão ocorrida nos anos anteriores.

A mudança de nome do plano, que passou a se chamar Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis (PDDS) é apontada como um aspecto simbolicamente importante. Para estes atores, tal mudança significava a imposição de conceitos estranhos àquilo que havia sido acordado ao longo das discussões. Um dos casos emblemáticos diz respeito à inserção de “Reserva da Biosfera Urbana (RBU)” como a base conceitual do plano, conteúdo que não foi abordado em nenhum momento ao longo das discussões, seja no âmbito do NG, seja dos núcleos distritais.

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

fizemos uma análise com um especialista, e eles não seguem os critérios corretamente (...) eles usam isso, como marketing pra vender a cidade, essa que é a realidade. (Representante ND Campeche, apud CUNHA, 2012, p. 152-153)

É neste cenário de desconfiança generalizada que a Fundação CEPA realiza suas atividades. Em dezembro de 2009 ela apresenta, em audiência pública, o trabalho de síntese das diretrizes comunitárias. Tais diretrizes deveriam expressar o conjunto de discussões realizadas pelos núcleos distritais ao longo da leitura. Não foi, no entanto, a compreensão de alguns atores:

(...) desprezou quase integralmente as demandas comunitárias, infringindo de forma direta o seu posicionamento ideológico. Conforme alguns entrevistados, como E7, E16 e E22, esta proposta apresentava muitos erros ortográficos e, gramaticalmente, era bastante confusa. Talvez isso se deva ao idioma dos empregados desta empresa, que não é o português e sim o espanhol. Para a população, tudo isso simbolizou uma forma de afronto e desprezo, o qual esteve marcado pela subestima da capacidade intelectual dos militantes deste movimento. (COELHO, 2012, p.242)

Mesmo com manifestações em contrário, a Fundação CEPA finaliza seus trabalhos. Realiza seis oficinas intermediárias com o objetivo de apresentar e discutir as propostas e marca uma audiência pública final, para a aprovação do PDDS, no dia 18 de março de 2010, no Teatro Álvaro de Carvalho, no centro da cidade. Uma forte mobilização social, no entanto, não permitiria que esta audiência se realizasse.

Foto 02 e 03: Manifestações contrárias à aprovação da proposta da CEPA



Foto: Amilton Alexandre – Mosquito

O presidente do IPUF iniciou a audiência, chamou o presidente do Instituto CEPA. Já começaram as vaias. Cada autoridade chamada era apupada. Manifestação pacífica, direito das gentes. As caras, na mesa, se torciam, incomodadas. As vaias seguiam. Átila Rocha dos Santos, presidente do IPUF, mostrou a cara autoritária da prefeitura. “Ou param ou suspendo a audiência e chamo a polícia”. A tropa de choque já aguardava do lado de fora, pronta para agir, porque é comum aos dirigentes que não são democráticos, terem medo do povo. Foi o que bastou. A gritaria foi geral (...) as pessoas se aglomeravam com faixas e cartazes, mostrando que

ali acontecia mais um momento histórico na vida da cidade. (TAVARES, Eliane, recurso eletrônico, sem página)¹⁰⁸.

Mesmo que legalmente a Prefeitura Municipal não pudesse implantar o Plano Diretor sem a realização de uma audiência pública de aprovação, o então prefeito Dário Berger tentou encaminhar o projeto à Câmara de Vereadores no dia 23 de março de 2010. “*O Prefeito teve a petulância de afirmar que seria um presente à cidade no dia do seu aniversário!*”. (apud COELHO, 2012, p. 250). A pressão de movimentos sociais junto à Câmara de Vereadores não permitiu que o projeto de lei fosse encaminhado.

Diante deste cenário ocorre um forte refluxo na dinâmica de elaboração do plano. Nem mesmo as instâncias técnicas mantiveram-se ativas. Se por um lado o fechamento das bases distritais colaborou para a organização autônoma do NG, por outro gerou um ambiente generalizado de desmobilização e de ceticismo para com o processo. A visão de alguns atores sociais em relação a atuação do IPUF se modificaria radicalmente ao longo das discussões. Se inicialmente a participação do órgão era compreendida como positiva, ao final de 2010 ele passou a ser visto como representante legítimo de um modo antidemocrático de atuação.

Na verdade o acesso ao IPUF foi de bastante permissivo pra bastante bloqueador, no final. Até o acesso de materiais que nós vínhamos fazendo os mapas pela internet, onde tinham os números das casas, isso propiciava microzoneamento foram retirados quando perceberam que a gente utilizava isso e isso ia garantir mais um documento mais consolidado pra dizer: “Essa foi a proposição da comunidade e não aquela”. Porque nesse processo quando foi pra audiência pública que era só pra apresentar porque não era uma audiência pública deliberativa do Plano Diretor do município de

¹⁰⁸ Disponível em http://eteia.blogspot.com.br/2010_03_14_archive.html. Acessado em 17 de setembro de 2014.

Florianópolis, muito das nossas proposições distritais foram suprimidas, por quê? Porque eles quiseram fazer isso com uma velocidade impossível de você fazer uma sistematização numa velocidade daquela, sem que eles estivessem sentados junto com o representante do distrito, apenas com o estagiário do distrito que muitas vezes não estava subordinado a representação do distrito e sim ao técnico do IPUF. E isso nos criou problemas admiráveis, até de entendimento do que era uma zona especial de interesse social e o que não era. Então eram até as questões conceituais que tinham rebatimentos graves quando eram jogados para elaboração mesmo do plano. (Entrevista concedida à COELHO, 2012, p. 237)

A visão dos técnicos, no entanto, era diferente. As entrevistas realizadas dão conta de que eles se viam amplamente constrangidos pelas decisões advindas do núcleo central do poder executivo e cargos diretivos do IPUF. Se em um primeiro momento o processo foi coordenado pelos técnicos de carreira, que se mostraram abertos à discussão em um cenário de autonomia e respaldo institucional, o contexto não se fazia mais presente. A partir do momento em que as instâncias superiores passam a restringir suas atividades, os técnicos se vêem obrigados a assumir uma postura mais passiva e cética em relação aos encaminhamentos do plano diretor. A tentativa frustrada de realização da audiência para a aprovação do plano diretor da Fundação CEPA representou o fim da segunda e o início da terceira etapa.

Assim como ocorrera na primeira transição, também aqui a audiência apresentou-se como um acontecimento de grande repercussão, marcando o início de um período de fortes indefinições no destino do Plano Diretor.

3) *Período de indefinição (2010-2012)*

A partir de março de 2010 o Plano Diretor entra em uma nova fase. Por recomendação da procuradora da República Analúcia Hartmann, o então prefeito Dário Berger decide adiar a entrega do Plano Diretor por mais três meses, propondo então uma nova rodada de discussões em dez áreas do município. Esta proposta inicial nunca viria a ser executada.

Ao longo do ano de 2010 e no início do ano de 2011 muito pouco foi falado a respeito do Plano. As atividades foram suspensas e nenhuma nova tentativa de mobilização do NG ou dos Núcleos Distritais foi tentada pelo poder executivo municipal. Algumas movimentações dispersas foram sentidas, dentre as quais o funcionamento regular do “Núcleo Gestor Autoconvocado” que procurava formas de exercer pressão política para a reabertura do processo de discussão. Em documento enviado à procuradora Analúcia Hartmann, datado do dia 29 de abril de 2010, o NG Autoconvocado propõe uma série de encaminhamentos à Prefeitura de Florianópolis.

1. A restituição imediata do NGM-PDP na forma em que foi constituído no início de 2007 em vista da retomada de uma coordenação compartilhada (Núcleo Gestor) para o processo do PDP com efetiva participação do Poder Público Municipal no NG-PDP;
2. A garantia de acesso público a todos os estudos, análises, diagnósticos, relatórios técnicos, mapeamentos e atas e gravações pertinentes à elaboração do PDP;
3. A garantia de uma metodologia efetivamente participativa para ser validade junto ao NG-PDP, com respectivos planos de ações, orçamentos, cronogramas, editais, contratos e produtos especificados que permitam explicitar todas as etapas do processo, bem como a retomada segura e organizada dos trabalhos possibilitando um efetivo

instrumento de referência para o controle social necessários; [...].(NG-PDP Autoconvocado. Carta ao MPF e ao MP-SC. Florianópolis, 29 de abril de 2010).

Em outro documento, emitido no dia 25 de outubro de 2010, o NG Autoconvocado expõem mais claramente os argumentos que justificam a crítica à condução do processo de discussão do plano diretor em Florianópolis:

A Prefeitura Municipal de Florianópolis, representada no processo pelo IPUF e assessorada pela Fundação CEPA, (...) quebrou o pacto democrático com a população ao desconsiderar os fundamentos legais e operacionais do processo participativo e transparente do planejamento urbano, de acordo com as determinações legais para a elaboração, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (...) Constatou-se que: A consultoria contratada e a Prefeitura interromperam o cumprimento das etapas e respectivos procedimentos metodológicos que deveriam dar sustentação técnica à formulação do PDP e às dinâmicas participativas na realização de diagnósticos, na definição de prioridades, e, das micro e macrodiretrizes. (NG-PDP Autoconvocado. Carta ao MPF. Florianópolis, 25/10/2010).

Somente um ano após, a Prefeitura acolhe as recomendações do MPF e recompõe o NG. No dia 31 de maio de 2011 é publicado o decreto n° 9.052, que constituía a “*comissão especial para coordenação, acompanhamento e encaminhamento do anteprojeto do Plano Diretor Participativo Sustentável de Florianópolis*”. Em seu artigo primeiro nomeava os integrantes desta comissão e o artigo segundo determinava que os trabalhos fossem assim encaminhados: 1) Reconstituição do Núcleo Gestor; 2) Realização de Audiências Públicas; e 3) Execução da Conferência da Cidade ou similar. No mesmo Decreto, o Prefeito estipulava o prazo de sessenta dias para que a Comissão Especial concluísse o Plano.

A perspectiva neste momento era de encaminhar o documento final à Câmara de Vereadores no mês de agosto/2011, contando o prazo necessário para a realização de 12 audiências públicas territorialmente distribuídas.

Mesmo assim é possível que o documento final, depois de discutido com as comunidades, seja encaminhado à Câmara de Vereadores no mês de agosto. Segundo o secretário de Educação Rodolfo Pinto da Luz o trabalho está sendo finalizado pela Fundação Cepa e deve ser concluído até o fim deste mês. Em julho, serão promovidas 12 audiências públicas espalhadas pela capital para exibição do plano. Ele prometeu que o PDP será de desenvolvimento sustentável. A corrida agora é contra o tempo para o Plano não encontrar entraves nas eleições de 2012 (Jornal Notícias do Dia, Coluna de Carlos Damião, de DAMIÃO, de 15 de abril de 2011, recurso digital online, sem página).¹⁰⁹

Novamente aqui a sombra dos ciclos eleitorais voltaria a influenciar os destinos do plano diretor. A tentativa de tornar célere a discussão com vistas a encaminhar o projeto de lei para a Câmara de Vereadores, ainda no ano de 2011, tinha por objetivo principal evitar desgastes políticos em ano eleitoral. Como o calendário proposto pelo prefeito não pôde ser executado, as discussões sobre o plano diretor entrariam em estado de latência ao longo do ano de 2012. Para muitos atores, a dificuldade de encaminhar a aprovação do plano diretor, neste momento, não estava nas limitações técnicas do plano, tampouco na baixa mobilização da sociedade civil organizada.

Como vimos em capítulos anteriores, tanto a capacidade de mobilização política quanto a instrumentalização técnica de alguns movimentos sociais fez com que surgisse uma dinâmica forte de embate político. Este grupo de atores, não muito numeroso, foi capaz de implantar estratégias diferenciadas

¹⁰⁹ Disponível em: <http://ndonline.com.br/florianopolis/colunas/ponto-final/8295-a-longa-gestacao-do-plano-diretor.html>. Acessado em 17 de setembro de 2014.

de mobilização e pressão política: manifestações públicas, abaixo-assinados, elaboração de documentos analíticos, elaboração de pareceres técnicos e jurídicos, etc. Tal condição tornou o controle dos processos ou de tentativa de abreviamento das discussões uma tarefa árdua para o poder executivo municipal.

O fato é que desde os acontecimentos envolvendo a dissolução do núcleo gestor e núcleos distritais, passando pela contratação de consultoria externa e a tentativa frustrada de aprovação do plano na audiência pública de 2010, instalou-se um cenário generalizado de desconfiança. Se por um lado este contexto permitiu a emergência de uma mobilização social mais ativa, por outro impossibilitou a constituição de alternativas viáveis para a finalização do processo, ao menos durante a gestão de Dário Berger.

Muito pouco foi feito em relação ao Plano Diretor durante o ano de 2012. Tudo ficou para depois da eleição. O planejamento urbano foi tema recorrente ao longo da campanha e subsidiou as propostas de alguns candidatos. O partido de Dario Berger (PMDB) não conseguiu eleger seu indicado. Em janeiro de 2013 César Souza Júnior (PSD) assumiria o cargo de prefeito municipal. Dentre as principais propostas apresentadas ao longo da campanha estava: 1) fortalecer o IPUF como 'órgão de planejamento urbano' da cidade, provendo suporte técnico e de pessoal, institucional e orçamentário para tal; e 2) finalizar o processo de elaboração do Plano Diretor em seu primeiro ano de governo.

4) Período de centralização do IPUF (2013)

Do período de indefinições, o plano diretor assiste a um novo ciclo com entrada no poder de uma nova administração. Em seus primeiros atos o

prefeito César Souza Júnior convida Dalmo Vieira Filho¹¹⁰ para acumular a titularidade da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SMDU e a Superintendência do IPUF.¹¹¹

O IPUF será acumulado pelo secretário Dalmo Vieira Filho (Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano) no primeiro, talvez no segundo mês, até que a gente encontre alguém. Ele pediu a condição de conhecer a estrutura, conversar um pouco mais com as pessoas. É um setor que tem que ser amplamente reformulado. O secretariado tem perfil basicamente técnico, tanto que houve indicação de secretários que não nos apoiaram. O componente político não compromete a questão da gestão (...) a urgência em relação ao plano é muito grande. O professor Dalmo vai comandar uma equipe que vai rever tudo que foi aprovado nas audiências públicas, sistematizar e oferecer um debate técnico e popular. Na sequência será enviado para a Câmara. (Jornal Notícias do Dia, entrevista César Souza Júnior, prefeito municipal, 31 de dezembro de 2012).

Ao assumir a SMDU, Dalmo indica antigos colegas e alunos do Departamento de Arquitetura e Urbanismo¹¹² da UFSC e do IPHAN para ocupar os cargos principais dos diferentes órgãos. O perfil deste novo

¹¹⁰ Dalmo Vieira Filho, arquiteto-urbanista, é professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina. Foi diretor de Patrimônio do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Do núcleo central do poder executivo secretário da SMDU recebeu autonomia para estruturar sua equipe de assessoria direta, indicando nomes para ocupar os cargos comissionados dos diversos setores da Secretaria, do IPUF e da FLORAM. Sua indicação, segundo as palavras do prefeito, não foi motivada por motivos “políticos”.

¹¹¹ Caber recordar que o IPUF, desde 2007 deixara de ser uma autarquia para estar vinculado à SMDU.

¹¹² Citamos aqui, por exemplo, a indicação dos nomes de César Floriano dos Santos para o cargo de Secretário Adjunto da SMDU; Vanessa Maria Pereira, para o cargo de Superintendente Adjunto do IPUF; Eduardo Jorge Felix Castells, para o cargo de Diretor de Planejamento do IPUF; e Dácio José Medeiros, para o cargo de Diretor Técnico do IPUF. Todos têm a formação em arquitetura e urbanismo, com vínculo profissional e/ou pessoal com Dalmo Vieira Filho.

quadro diretivo dos setores ligados ao planejamento urbano de Florianópolis não apresentava, portanto, vinculação partidária evidente. Além disso, o IPUF contou com a contratação de certo número de estagiários, que ficaram responsáveis por encaminhar as questões operacionais do plano, como a tabulação e sistematização de dados, a confecção de plantas, mapas e croquis, a elaboração de apresentações, entre outros.

Foi este grupo o responsável pela reativação do Plano Diretor e pela condução das atividades a partir do mês de janeiro de 2013. Cabe ressaltar que neste momento houve uma clara cisão entre a nova equipe e o quadro técnico permanente do instituto.

Eles vieram, se instalaram e trabalham praticamente isolados. Na verdade nós é que ficamos de lado neste processo. Aqui na minha diretoria acho que o Dalmo esteve duas vezes somente. Nós passamos algumas orientações em relação ao que a gente trabalha no dia-a-dia, mas não tivemos nenhuma integração, infelizmente. (Entrevistado F12, em 09 de setembro de 2014).

Na visão de alguns destes técnicos mais experientes a forma de trabalho implantada pelo novo grupo apresenta um forte caráter hierárquico:

E estes guris novos que entraram ali, tem uns que são bem interessados, assim, e tem uns que estão ainda brincando de universidade, né. Eles acham que estão fazendo trabalho escolar. E não sabem a importância do que eles têm na mão. Eles chamam o Dalmo de professor. E não é para chamar o cara de professor aqui dentro. Professor é lá. Tem uns que são interessados, que viram que fizeram coisa errada, que estão tentando arrumar. (Entrevistado F12, em 09 de setembro de 2014).

Esta compreensão pode ser ratificada pelo próprio Conselho de Arquitetura e Urbanismo, que em cara aberta sugere ao IPUF e à Prefeitura municipal uma série de melhorias ao processo de elaboração do Plano Diretor:

(...) Preocupados com as diversas manifestações de profissionais de arquitetura e urbanismo e da sociedade de um modo geral, o CAU/SC e as entidades abaixo-assinadas enfatizam a imprescindível necessidade de: (...) 3) Reforçar a equipe técnica do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis de forma multidisciplinar, com densidade técnica e experiência reconhecida. (CAU/SC, Carta dos Arquitetos e Urbanistas sobre o Plano Diretor de Florianópolis, 2013, sem página)

As primeiras ações do IPUF ligadas ao plano diretor dizem respeito a reconstituição das atividades realizadas ao longo dos sete anos anteriores.

Três especialistas do IPUF estão dedicados em analisar o resultado das 1,4 mil audiências realizadas na primeira fase da discussão do plano diretor, pela compilação feita pelo instituto argentino Cepa, e o anteprojeto dos técnicos feito na gestão anterior. Agora o grupo gestor, que inclui líderes comunitários e entidades como o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA/SC) e Universidade Federal, vão retomar o debate do projeto, que deve ter reajustes. (Entrevista de Dalmo Vieira, superintendente do IPUF, ao Diário Catarinense de IPUF, 17 de abril de 2013)

Após os primeiros meses de organização interna, o IPUF realiza a primeira ação externa, que foi a organização do 1º Seminário da Cidade de Florianópolis, entre os dias 25 e 26 de março de 2013. Este evento foi considerado pelo novo quadro técnico do IPUF como o marco inicial de retomada do processo participativo do Plano Diretor da Cidade. Entre palestras e mesas redondas, tal evento foi encerrado com a realização de uma plenária final onde foram discutidos os encaminhamentos necessários para a finalização do Plano Diretor.

No dia 16 de maio de 2013, através do decreto nº 11.578, foi reconstituído o Núcleo Gestor do Plano Diretor, com a mesma composição¹¹³ e atribuições em relação a sua conformação original, de 2007.

Esta ação da prefeitura parecia incorporar as demandas dos movimentos sociais, apaziguando os ânimos e permitindo a recondução do processo. O NG, no entanto, teria vida curta.

Em 24 de junho de 2013 a Prefeitura anunciou a retomada das atividades do NG. No dia 5 de setembro de 2013, em reunião ordinária do NG, alguns representantes distritais manifestaram-se no sentido de ampliar o cronograma proposto pela Prefeitura, situação que é descartada pelo Superintendente do IPUF. Cerca de três semanas depois, no dia 25 de setembro os representantes do NG recebem uma mensagem eletrônica assinada por Dalmo Vieira Filho, com o seguinte conteúdo:

(...) o Governo Municipal, no cumprimento de suas atribuições e com o único intuito de cumprir seus compromissos públicos, passa a assumir diretamente, em contato permanente com a sociedade, a apresentação do novo projeto de Plano Diretor proposto para a cidade". (IPUF, 2013, sem página apud MPF, 2013, p.23)

Na visão de alguns representantes dos movimentos comunitários esta atitude do poder executivo representou mais um duro golpe ao já combalido Núcleo Gestor.

A seqüência dos fatos, infelizmente, provou que o compromisso não seria cumprido em sua integralidade, nem respeitada a legislação e a regulamentação em vigor, tanto na elaboração do anteprojeto de lei quanto na estratégia de tramitação açodada e irregular no Legislativo local. (MPF, 2013, p.10)

¹¹³ O NG era composto por 09 (nove) representantes do Poder Público, 18 (dezoito) representantes da sociedade civil e 13 (treze) representantes distritais.

(...) a fase final de redação do anteprojeto de Lei de Plano Diretor de Florianópolis acabou sendo marcada pelo rompimento com as tratativas e regulamentações anteriores, com o afastamento ilegal da competência do Núcleo Gestor do Plano (apesar do Decreto só ter sido revogado em fins de outubro do corrente), pelo estranho e mal esclarecido açodamento na entrega do texto à Câmara de Vereadores (tentativa de aprovação em um mês, após sete anos de discussões), e pela falta de publicidade e de informações fidedignas à sociedade, o que caracteriza a violação às diretrizes da Lei n. 10.257/2001, as quais determinam e asseguram a participação popular nesse importante processo de ordenação da cidade. (MPF, 2013, p.11)

Na visão do então superintendente do IPUF, tal situação era compreensível no âmbito de um processo que se arrastava por sete anos e nos marcos da democracia representativa.

O Núcleo Gestor não é uma exigência do Ministério das Cidades. O grupo foi montado há sete anos. É um processo que começou há muito tempo. Este grupo não pode substituir as obrigações da prefeitura no processo. O núcleo gestor era um grupo para acompanhar o processo. O IPUF é um órgão criado há mais de 20 anos justamente para pensar o planejamento urbano. (Portal CLICRBS, entrevista de Dalmo Vieira Filho, no dia 20/11/2013).

Dois dias antes da extinção do NG, em 23 de setembro de 2013, o IPUF apresenta oficialmente a versão preliminar do Plano Diretor, segundo notícia vinculada no site oficial da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Nesta mesma nota é divulgado um cronograma de reuniões intituladas de “oficinas setoriais”, com início previsto para o mesmo dia de veiculação da matéria (25 de setembro). Ao todo seriam 21 reuniões, territorialmente distribuídas e realizadas em dez dias úteis consecutivos.

Foto 3: Audiência pública final do plano diretor, em 17/10/2013



Fonte: Clicrbs

Foi agendada uma maratona de reuniões a partir do dia 25 de setembro. Conforme notícia divulgada em 10.10.13 no site da Prefeitura: "Em setembro, a minuta chegou às comunidades por intermédio de mais de 40 oficinas setoriais promovidas do dia 25 de setembro até terça-feira (8 de outubro), reunindo cerca de 650 pessoas." (grifo acrescentado). Conforme o cronograma divulgado, foram programadas até 6 oficinas para o mesmo horário (19h — 22h), em diferentes regiões da cidade. (MPF, 2013, p.23)

Nos dias 09, 10, 14 e 15 de outubro seriam realizadas ainda quatro oficinas complementares, consideradas como preparatórias para a audiência geral, final, marcada para o dia 17 de outubro. O próprio MPF faz uma análise desta audiência:

(...) das 31 manifestações de cidadãos, 21 foram contrárias à metodologia e às diversas falhas que a pressa em se levar ainda este ano o Plano Diretor em votação. Pressa à qual, conforme diversas pessoas, deve-se à própria prefeitura, que não disponibilizava nem o texto nem os mapas para os núcleos distritais se debruçarem. Apenas na véspera da audiência, por

exemplo, o texto do projeto ficou disponível para a população no site da prefeitura. Os mapas também só entraram no ar às 18h do dia 16. E nem todos. Alguns dos anexos das versões prévias de partes do Plano Diretor não foram finalizados — e nem o serão. Segundo as palavras do próprio Dalmo Vieira, os trechos que continham "vide anexo" serão simplesmente excluídos nos casos em que o IPUF não o tiver feito, corroborando para a cada vez maior percepção da falta de gestão humana e democrática e descompromissos com os cronogramas do secretário. (MPF, 2013, p.12)

No dia seguinte à audiência foi entregue, na Câmara de Vereadores, a versão final do Plano Diretor. Por parte dos movimentos sociais e alguns vereadores¹¹⁴ municipais este fato demonstra que a audiência pública era compreendida pelo IPUF e pelo núcleo central do poder executivo como formalidade, já que não haveria margem para modificações no conteúdo final do projeto encaminhado à Câmara de Vereadores. Visão compartilhada pelo Ministério Público Federal.

Esse açodamento do Executivo Municipal - como demonstrado pelas reclamações da população e pelo parecer técnico precitado – para finalizar a todo custo a redação da proposta de Plano Diretor para enviá-la à Câmara de Vereadores em uma data aleatória (não há, atualmente, qualquer prazo determinado em Lei ou em sentença judicial, pois a União jamais fez cumprir o prazo do Estatuto da Cidade), portanto, acabou ferindo frontalmente as regras do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade e da Resolução n. 25/2005/ConCidades, sobretudo diante (a) da falta de publicidade de documentos e de tempo razoável para análise pela população; (b) da realização de audiências públicas em tempo insuficiente para discussão séria e efetiva do projeto; (c) da

¹¹⁴ Os vereadores Lino Bragança Peres, Afrânio Boppré e Pedro Silvestre, que não fazem parte da base governista na Câmara de Vereadores, denunciam em diversos momentos a sua insatisfação em relação aos encaminhamentos tomados. Segundo eles a atuação do executivo municipal representava uma forma atropelada de conduzir as discussões e um forte controle do prefeito sobre a agenda e os procedimentos do legislativo municipal.

inobservância do prazo de 15 dias de antecedência para apresentação da proposta do plano diretor (art. 4º, II, da Resolução 25/05) para a deliberação da sociedade em audiências públicas. (MPF, 2013, p.25)

Foto 4: Entrega do Plano Diretor pelo prefeito César Souza (direita) ao presidente da Câmara de Vereadores, César Faria (esquerda) no dia 18 de outubro de 2014



Fonte: Clicrbs

Além disso, o relatório técnico que subsidia a ação civil pública do MPF contra o Município de Florianópolis apresenta inúmeras manifestações de organizações sociais contrárias aos encaminhamentos finais do processo:

(...) Afirma (o Sr. Dalmo Vieira Filho, Superintendente do IPUF), que, por necessidade de cumprir atribuições da gestão municipal, "assume" diretamente a apresentação do "novo projeto" do Plano Diretor. Ora, quem delegou esta função? Certamente não foi a população da cidade, pois esta, em legítimas Audiências Públicas de acordo com a Lei Federal 10.257/2001 do Estatuto das Cidades, agora desrespeitadas, elegeu sim representantes em cada Distrito e em Assembléias de categorias e entidades civis, para exatamente poder estar presente, participante e fazer valer, através da Coordenação Compartilhada com o Executivo Municipal, os interesses coletivos da sociedade no Plano Diretor, em defesa das diretrizes urbanísticas

comunitárias para a cidade que tanto custaram a serem democraticamente definidas e que formam um cabedal de leitura da cidade inestimável. (Carta do NG, apud MPF, 2013, p.15)

(...) Nós entidades e cidadão abaixo assinados, em defesa da construção de uma Florianópolis mais Justa Socialmente e Ambientalmente Sustentável, que garanta qualidade de vida digna para todos, vimos a público manifestar nossa total preocupação e contrariedade com os rumos do atual processo de atropelamento, falta de controle social e participação popular no fechamento da elaboração do Plano Diretor Participativo." (Carta aberta de várias entidades, apud MPF, 2013, p.15)

(...) Os mapas foram projetados numa tela, ainda na escala de 10.000. Outras tabelas e mapas complementares com o chamado zoneamento sobreposto não foram divulgados, impossibilitando melhor entendimento. Nenhuma das oficinas contou com materiais de apoio e divulgação que explicasse o plano e seu conteúdo em linguagem popular. O texto do projeto de lei em si somente foi disponibilizado no site da prefeitura, e não foi distribuído em cópias impressas na oficina ou mostrado na tela. O Superintendente não fez questão de explicar qualquer elemento do plano, ameno que um morador perguntasse ou mencionasse o assunto. (Núcleo Distrital da Lagoa da Conceição, apud MPF, 2013, p.21)

(...) as datas das Oficinas Regionais foram alteradas, sem que a PMF desse a devida e necessária publicidade, impedindo o efetivo comparecimento dos membros da comunidade do Rio Vermelho à primeira delas, que sequer tomaram conhecimento da referida reunião, tendo a esta comparecido umas seis pessoas. Ou seja a participação popular foi cerceada por absoluta falta de informação e publicidade sobre as sintomáticas mudanças impostas pela PMF. Chegada a data da última Oficina Regional, as pessoas que compõem a comunidade do São João do Rio Vermelho, após o forte golpe sofrido, articularam-se para comparecerem à segunda Oficina Regional, não obstante a absoluta falta de divulgação da mesma. Lá, os representantes da PMF, mais precisamente do IPUF (...), após mais de 45 min de

atraso. (Núcleo Distrital do Rio Vermelho, apud MPF, 2013, p.20)

(...) O e-mail do Sr. Dalmo destituindo os membros e os trabalhos do NGM/PDP — pegou a todos de surpresa alguns dias após uma reunião formal do Núcleo em que foi proposta uma votação pela realização de 13 Audiências Públicas Distritais — precedidas por oficinas nas comunidades. Nesta votação o governo perdeu por 16 votos a favor das APs (dos setores distritais e entidades) contra 05 votos do setor governamental. O que fez o Sr. Dalmo encerrar a reunião e retirar-se de forma abrupta do recinto dizendo que não era função do NGM/PD marcar o calendário mas função do prefeito — que fria levar a questão ao prefeito e ele decidiria. Atitude arbitrária e autoritária da atual gestão, que também não está respeitando os prazos regimentais para convocação das reuniões comunitárias, de acordo com a Resolução 25 do Concidades, que determina um prazo de 15 dias de antecedência para Convocação de Reuniões públicas para tratar do Plano Diretor. (Correspondência da UFECO ao MPF, 2013, p.18)

"(...) Duas foram as reuniões públicas realizadas pela equipe do PDP do IPUF no Distrito: a i a no dia 30.09.13 e a 28 no dia 07.10.13, ambas nas dependências do ABA - (...). Para a convocação da reunião houve apenas a passagem de um carro de som durante o próprio dia 30.09, sem contar com qualquer outro meio de mídia e comunicação (...).Para a do dia 07.10.13, sequer a passagem do carro de som houve. O reunião, procedimento reflete o irrefutável descaso da PMF/IPUF para com o caráter participativo que deve ter o PDP, aspecto que comprova o acerto da decisão emanada na última reunião formal do NGM, havida em 05.09.13, que deliberou pela realização das Audiências Públicas Distritais nessa fase de fechamento do anteprojeto. (Núcleo Distrital do Pântano do Sul, apud MPF, 2013, p.17)

(...) Considerando a falta de divulgação e publicidade das reuniões nos bairros e regionais, inclusive com mudanças de datas sem a devida comunicação, sendo que especificamente no Distrito de Ratoles: a primeira reunião agendada para o dia 26 de setembro não ocorreu porque o local indicado - (...) - além de

ficar longe da comunidade (...), estava fechado. Na oportunidade, além da equipe do IPUF, havia mais seis pessoas que participariam da reunião. (...) O quorum da terceira reunião foi o maior de todos em função do próprio chamamento pela comunidade de outras participações, pois a Prefeitura não fez nenhuma divulgação da mesma. Demandas da comunidade foram sistematicamente recusadas pela coordenação da reunião. (...) Considerando os áudios gravados nas reuniões do dia 3 e 8 de outubro, anexos a este, onde as questões expostas acima e falta de preparo da equipe que apresentou os trabalhos, com respostas vagas, não respostas e cerceamento da participação dos poucos participantes podem ser confirmadas. (Núcleo Distrital de Rationes, apud MPF, 2013, p.16)

Cerca de um mês após ser encaminhado à Câmara de Vereadores o Plano Diretor é aprovado por maioria em primeira votação. Neste meio tempo o projeto de lei original recebeu 591 emendas, sendo mais de 300 originárias do próprio poder executivo. Do total de emendas sugeridas, 305 foram aprovadas.

Votado nas sessões dos dias 26 e 27 de novembro, o Plano Diretor de Florianópolis passou tratorado pela Câmara de Vereadores. Os 329 artigos do projeto 1.292/2013, que teve acrescidas mais de 600 emendas no momento da votação, ainda permaneceu com mais de 300. O processo desgastante, e sem a participação popular, teve suas emendas rascunhadas enquanto eram votadas na Casa, sem o acompanhamento literal de cada votação. Quem estava presente e quem acompanhou de casa pela televisão, pôde comprovar que muitos vereadores nem sabiam o que estavam votando, tamanha a pressa e o atropelo. (LINO PERES, vereador, disponível em <http://professorlinoperes.blogspot.com.br>, acessado dia 28 de outubro de 2014)

Não faz parte do objetivo deste estudo realizar uma análise detalhada destas emendas. Limitamo-nos aqui a apresentar os percalços da tramitação do Plano Diretor no âmbito da Câmara de Vereadores como forma de justificar,

na prática, a manutenção da lógica de influência político-partidária no âmbito das relações entre IPUF, poder executivo, poder legislativo e sociedade civil.

A aceleração da tramitação do Plano Diretor e da aprovação¹¹⁵ - em bloco - de emendas, nos permite concluir que o legislativo municipal não cumpriu a atribuição fundamental de controle das ações do poder executivo. Indica igualmente o nível de influência deste último na definição da agenda e das decisões realizadas pela Câmara de Vereadores.

Após ser aprovado em segunda votação em 30 de dezembro, último dia útil do ano de 2013, o plano diretor é sancionado pelo prefeito em 17 de janeiro de 2014. Desde então o Plano Diretor tem vivido um novo ciclo de questionamentos jurídicos frente aos encaminhamentos decorrentes da ação civil pública impetrada pela procuradoria da República. Em 10 de março de 2014, a Justiça Federal de Santa Catarina, através de sentença proferida pelo juiz da Vara ambiental da Capital, Marcelo Krás Borges, determinou a realização de novas audiências públicas e um novo ciclo de discussões do plano no âmbito da Câmara de Vereadores:

Ante o exposto, julgo procedente o pedido veiculado pelo Ministério Público Federal para determinar à Prefeitura Municipal de Florianópolis que, no prazo de sessenta dias, proceda à oitiva (devidamente informada) da população para elaboração do novo texto final do Plano Diretor que deverá ser novamente encaminhado ao Poder Legislativo após a identificação e a apresentação das diretrizes resultantes do processo de participação popular nos Distritos e no Núcleo Gestor municipal, bem como das propostas específicas do Executivo, a serem

¹¹⁵ Cabe ressaltar que das quase seiscentas emendas, mais da metade tiveram origem no próprio poder executivo. Das que não tiveram, cerca de metade foram recusadas a partir de pareceres do IPUF. O caráter confidencial de tais alterações, que ao serem aprovadas em bloco não foram devidamente discutidas em nenhum âmbito, configuram argumentos fortes de questionamento à legitimidade do Plano Diretor.

analisadas em 13 audiências Distritais e em audiência geral (amplamente divulgadas com atendimento aos prazos previstos regularmente), esta última a ser coordenada em conjunto entre a Prefeitura e o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Condeno também a União a orientar e fiscalizar o estrito cumprimento da Lei do Estatuto da Cidade e das Resoluções relacionadas ao processo participativo para elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, adotando as providências extrajudiciais e judiciais necessárias para tanto. Fixo multa de 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para hipótese de descumprimento da sentença, salientando que o Prefeito municipal incorrerá em improbidade administrativa em caso de descumprimento. (Justiça Federal de Santa Catarina, Sentença de Ação Civil Pública nº5021659-98.2013.404.7200, de 11 de março de 2014, p.07)

Recorrendo ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em Porto Alegre, o município consegue a anulação da decisão da sentença expedida pela Vara Ambiental da Capital, obtendo a suspensão da obrigação de realização de novas audiências.

A desembargadora federal Marga Inge Barth Tessler, ao analisar o caso, decidiu liminarmente suspender a aplicação imediata da sentença. Conforme a magistrada há verossimilhança na alegação de invasão de competência legislativa municipal. Além disso, afirmou a desembargadora, existe perigo de dano de difícil reparação ao devido processo legislativo, “que se vê impedido de operar, retardando-se ainda mais a difícil tarefa de construir um plano diretor atualizado e necessário a reger aspecto vital para a existência da comunidade”. Marga concluiu que, no momento, impõe-se assegurar o normal exercício dos poderes municipais. (Justiça Federal, disponível em <http://www.jf.jus.br/>, acessado no dia 28 de outubro de 2014).

Mesmo com suspensão da sentença emitida pela Justiça Federal de Santa Catarina, o IPUF decide manter o calendário de realização das audiências

públicas, aumentando de 13 para 23 o número de audiências distritais. Estes encontros ocorreram entre os dias 16 de julho e 24 de setembro de 2014. Não houve, no entanto, a reconstituição do Núcleo Gestor, tampouco um novo encaminhamento do projeto para a votação na Câmara de Vereadores. As discussões não tiveram, portanto, nenhuma repercussão imediata no conteúdo do plano diretor.

De qualquer forma, é necessário ressaltar que esta quarta etapa de elaboração do plano diretor de Florianópolis apresenta-se como um ciclo diferenciado em relação aos anteriores.

Mantém-se a lógica conflituosa que divide, de um lado, a nova equipe do IPUF e o núcleo central do poder executivo e, de outro, os movimentos sociais organizados. Mesmo que ambos os pólos assumam a participação como princípio, fica evidente que há uma forte diferenciação na compreensão da profundidade e das conseqüências desta participação:

- O poder executivo, através do IPUF, concebe a participação como um processo de diálogo, de informação e de coleta de demandas, sem espaço à deliberação coletiva. Por parte do executivo municipal não houveram aberturas para a deliberação. A decisão se dava, sempre, no interior dos ambientes institucionais formalizados: IPUF, Prefeitura e Câmara de Vereadores.
- Por parte dos movimentos sociais mais ativos, sobretudo aqueles vinculados aos núcleos distritais, havia a compreensão de que a participação era necessária não somente como informação ou diálogo, mas como possibilidade de influência direta nas decisões, ou seja, no conteúdo do próprio Plano Diretor.

Para algumas entidades representativas, como IAB, CAU, OAB, CREA, que se manifestaram ao longo do processo, o Plano Diretor apresenta-se,

hoje, como um instrumento técnico de ampla fragilidade política. Imagem que é compartilhada também por outras instituições tais como SINDUSCON e setores da UFSC.

Inúmeros movimentos sociais, cujas manifestações principais já foram apresentadas, não compreendem o PD como um produto coerente com as etapas anteriores de discussão realizadas entre 2006 e 2007. O que estes atores questionam não é necessariamente o conteúdo do plano, mas as estratégias praticadas pelo poder executivo para a sua aprovação.

Na experiência do plano diretor de Florianópolis, a análise das informações obtidas nos leva a concluir que a atuação do poder público procurou reproduzir uma lógica de controle dos processos políticos. No plano diretor de Florianópolis, em sua última etapa, a prioridade do prazo e dos produtos causou uma conseqüente marginalização da participação social.

Outro elemento importante de análise diz respeito à divisão ocorrida entre o núcleo técnico formado pelos servidores de carreira do IPUF e o novo grupo de profissionais – em sua maioria composto por arquitetos-urbanistas formados ou em formação. Para alguns dos técnicos mais antigos, este isolamento significou a desconsideração, tanto do histórico do IPUF, enquanto órgão de planejamento municipal, como também da própria experiência acumulada por seus técnicos após décadas de atuação:

(...) veio com esse discurso dizendo: “nunca existiu planejamento e eu vou implantar o planejamento em Florianópolis”. E é por isso a separação. Se um cara chega como discurso “nunca existiu planejamento” o que significa? Significa dizer que quem estava atuando no órgão de planejamento até agora foi incompetente. Obvio. Se tu disser que existe um órgão de planejamento há trinta anos atuando e eu digo que nunca houve planejamento, o que eu estou dizendo? Em outras palavras eu estou dizendo: este grupo que esteve até agora nestes trinta anos é incompetente. Eles estavam aqui para planejar e não

planejaram. “eu” agora vou fazer o planejamento agora, de verdade. (Entrevista F15, realizada no dia 17 de setembro de 2014)

Desde as primeiras ações do novo ciclo ficam igualmente claras as responsabilidades transferidas para o Plano Diretor. A recém-ingressa equipe técnica do IPUF passa a enxergar o novo instrumento urbanístico como o vetor principal de transformação da cidade na direção de um futuro virtuoso.

Florianópolis pode mostrar as fronteiras que o Brasil ainda não conhece através de seu Plano Diretor Participativo. A expectativa é a de que uma combinação de fatores leve Florianópolis a assumir uma posição de vanguarda no urbanismo brasileiro. A enorme vocação náutica da cidade será estimulada, a vocação turística e a produção tecnológica, ainda mais incentivadas, e a condição de polo empresarial, de negócios e cidade universitária, consolidadas. (PMF, Site Oficial de Prefeitura Municipal de Florianópolis. Entrevista de Dalmo Vieira Filho, Secretário da SMDU, no dia 27 de maio de 2013).

Para alguns atores, este modo de conceber o plano diretor significa um descolamento entre discurso e prática, entre as intenções do plano e sua efetiva capacidade de operacionalização. Um raciocínio muito próximo daquela utilizado pelos técnicos em épocas passadas.

(...) então você encontra essa coisa um pouco messiânica e megalomaniaca, em dizer: este plano vai ser uma referência para o Brasil. Florianópolis é uma cidade que vai ser o exemplo para o Brasil, para o mundo. Eu não sei se os políticos também se convenceram com este discurso ou se está sendo conveniente para usar este discurso para fazer a tal cortina de fumaça, entende? Mas no momento em que está dando o discurso, existe um carisma, existe um encantamento daquele discurso. Em qualquer palestra, existe um silenciamento quando ele fala. ele tem um discurso, assim, encantador. (Entrevista F15, realizada no dia 17 de setembro de 2014)

É neste cenário de divisão interna que o IPUF organiza a sua reestruturação. No dia 15 de agosto de 2014 foi publicado o edital PMF nº12, que prevê a alocação de vagas para a contratação de 74 profissionais de nível superior e 12 vagas para cargos de nível médio completo.¹¹⁶ Para a organização desta nova estrutura não houve colaboração dos técnicos antigos do IPUF.

E essa situação é estranha. Agora esse reaparelhamento do IPUF. Em cima de qual estrutura ele está fazendo isso. Ele ta agora contratando 30 arquitetos, mas ele vai enfiar estes arquitetos aonde? Se nem um organograma existe? Não existe uma estrutura organizacional para que tu distribua esse técnicos. (Entrevista F15, realizada no dia 17 de setembro de 2014)

O que eles estavam querendo fazer eles conseguiram. Por que agora pode ser no máximo um IPUF II, porque o IPUF I tem uma história, e essa história acabou. Mesmo que comece outro, né. É outro percurso, não teve continuidade, não teve crescimento. Foi um que foi murchando, e outro que está nascendo. (Entrevista F11, realizada no dia 03 de setembro de 2014)

Faz algum tempo que a gente está com essa sensação de que o IPUF acabou. Que é como se a gente tivesse esperando a morte. Não tem aquela concha do caramujo, que o molusco abandonou e ficou a concha. A concha está aqui, mas o molusco já foi embora. (Entrevista F15, realizada no dia 17 de setembro de 2014)

O momento atual apresenta-se, pois, como emblemático. O tumultuado processo de elaboração do novo plano diretor evidenciou as fragilidades do IPUF enquanto órgão de planejamento urbano, em um processo que se inicia em meados da década de 1980 e se intensifica nos primeiros anos do novo milênio, durante a gestão de Dário Berger.

¹¹⁶ Dos 74 profissionais de nível superior, serão 33 arquitetos (12 para a SMDU e 21 para o IPUF), 26 engenheiros civis (16 para a SMDU e 10 para o IPUF), 01 administrador; 03 bibliotecários, 01 engenheiro sanitaria, 03 geógrafos, 01 geólogo e 06 fiscais do meio ambiente.

Diferentemente dos prefeitos anteriores, a nova gestão se comprometeu em reconstituir a capacidade operacional do IPUF, dando-lhe autonomia, suporte financeiro e político. A nova equipe indicada para os cargos diretivos, ao mesmo tempo em que nega a estrutura existente e o histórico de atuação do órgão, projeta um cenário de forte ampliação de seus quadros técnicos. Esta mesma equipe passa a depositar no novo plano diretor a responsabilidade por direcionar o crescimento da cidade rumo a um cenário virtuoso. Um plano diretor que após inúmeros conflitos e desgastes, apresenta-se como ferramenta técnico-normativa com fraca legitimidade política.

7.2 IPPUJ, os anos 2000 e o empreendedorismo urbano

Em Joinville, o caminho que vai do planejamento à governança também ocorre. Os discursos, formas e conteúdos desta transformação, no entanto, são diferentes.

Logo após a aprovação da lei nº27/1996, assume o cargo de prefeito municipal o então deputado federal Luiz Henrique da Silveira - LHS, do PMDB. Ele permanece no poder entre os anos de 1997 e 2001¹¹⁷. Uma das primeiras ações de LHS foi instituir, através da lei nº 3415 de 23 de janeiro de 1997, o Conselho de Desenvolvimento de Joinville – Desenville. Este órgão tinha o objetivo de servir como assessoria direta ao prefeito na formulação de políticas de desenvolvimento econômico, emprego e renda.

¹¹⁷ LHS já havia sido prefeito de Joinville, ainda no período militar, entre os anos de 1977 e 1982. Eleito em 1997, cede o cargo, em 2001, ao vice-prefeito Marcos Tebaldi para concorrer ao governo do Estado de Santa Catarina. LHS é eleito governador, cargo que ocupou por dois mandatos (entre 2002 e 2010). Tebaldi, por sua vez, é reeleito prefeito municipal nas eleições de 2004, ocupando o cargo até o ano de 2008.

Segundo o art. 2º, o Desenville seria integrado por 15 membros, cuja nomeação deveria obedecer aos seguintes requisitos:

Formação acadêmica superior; b) Ampla visão das realidades local, estadual, nacional e internacional; c) Larga experiência com questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social; d) Plena vivência nos processos de gestão administrativa, expansão empresarial, geração de emprego e renda; e) Atualização em relação aos novos métodos de administração; e f) Grande relacionamento nos meios empresariais, institucionais e governamentais, em Santa Catarina, no Brasil e no mundo. (IPPUJ, 1997, Lei nº 3415, sem página).

Além do prefeito e vice-prefeito, considerados “membros natos” do Desenville, os demais 13 nomes foram nomeados pelo decreto nº 8.023 de 31 de janeiro de 1997. Todos, sem exceção, são proprietários industriais/comerciais ou executivos de carreira, a maior parte vinculada aos grandes grupos econômicos da cidade.¹¹⁸ Pelos requisitos e pelos representantes indicados para a conformação do Desenville, percebe-se que a preocupação do prefeito era trazer o setor produtivo do município para o interior de sua gestão, auxiliando na redefinição dos caminhos de desenvolvimento de Joinville. Segundo o relato de inúmeros atores, o Desenville foi um órgão bastante atuante e influente, principalmente nos dez primeiros anos de sua existência, ou seja, até o final do mandato de Marcos Tebaldi em 2007.

Estruturar projetos e ações que promovam um choque de desenvolvimento, emprego e renda, é o que propomos com a criação de um conselho de desenvolvimento em Joinville. Integrado pelas pessoas que reúnem o melhor capital de

¹¹⁸ Da primeira composição, podemos citar a presença de presidentes ou executivos dos seguintes grupos industriais: Ciser, Tigre, Akros, Docol, Tupy, Dohler, Schulz, Athletic, Embraco, Neogrid e Global Logística, empresas de grande porte de Joinville.

conhecimento da cidade, capazes de compará-la com outras, do País e do exterior, esse conselho certamente oferecerá mais segurança de acerto às ações governamentais. Não há outra fórmula capaz de vislumbrar o futuro, assegurando uma era de propriedade e bem estar para nossa gente. (Jornal A Notícia, Coluna de Luís Henrique da Silveira de 26 de setembro de 1996).

Neste momento se organiza também um grupo de trabalho intitulado “Pensando Joinville”, que é igualmente institucionalizado a partir do Decreto 8823/1998. Sua atribuição, segundo o primeiro artigo do decreto, era “*definir o desenvolvimento do Município de Joinville nos próximos anos*”. Este grupo foi formado por oito pessoas, sendo cinco representantes da sociedade civil¹¹⁹ e três representantes do poder público.¹²⁰ É este grupo também que fará a sugestão para que Joinville elabore, em 2003, um Plano Estratégico Municipal. Dos representantes da sociedade civil, três são ligados a associações empresariais (indústria, pequena e média empresa e comercial) e apenas um ligado aos movimentos sociais.

Compreendemos que esta mudança na estrutura administrativa representa também um deslocamento do enfoque na política de desenvolvimento urbano de Joinville. Cabe ressaltar que as décadas de 1980 e 1990 haviam sido, no plano econômico, difíceis para o município. Entre as causas possíveis, citamos o processo de acirramento da concorrência internacional, por meio da automatização e da terceirização do setor produtivo – ou como

¹¹⁹ Da sociedade civil, os membros nomeados eram representantes das seguintes instituições: 1) Associação Comercial e Industrial de Joinville – ACIF; 2) Associação de Joinville e Região da Pequena, Micro e Média Empresa – AJORPEME; 3) Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL; 4) Centro de Engenheiros e Arquitetos de Joinville – CEAJ e 5) Federação das Associações de Moradores de Joinville - FEAM.

¹²⁰ Do poder público, foram nomeados os membros dos seguintes órgãos: 1) Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente; 2) Administração e Recursos Humanos; e 3) Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville – IPPUJ.

HARVEY (1992) define como passagem do fordismo à acumulação flexível. Este cenário resulta em uma crise nos setores industriais instalados no município, sobretudo o setor têxtil, eletrometal-mecânico e de PVC. Resulta também no aumento dos índices de desemprego, baixa dos salários e do poder aquisitivo da população. Anos antes de reassumir a prefeitura, LHS já apresentava a sua leitura da situação de Joinville:

Calcula-se em 40 mil desempregados em Joinville, enquanto se comentam novas demissões até o fim do ano. Administrei Joinville num período de pleno emprego. Desde já vislumbro a hipótese de tê-la que administrar com toda essa massa de desempregados. Por isso, desde já estou mantendo contatos para atrair novas empresas para Joinville (...) É preciso uma rápida atuação da prefeitura, no sentido de recuperar o nível de emprego e garantir um reequilíbrio entre a oferta e a procura. São instrumentos dessa política: a) buscar, no País e no exterior, novas empresas para Joinville, oferecendo incentivos, priorizando aquelas que tenham relação com nossa realidade (fornecedores das nossas grandes indústrias e de setores como os de biotecnologia e mecânica de precisão, por exemplo, onde temos centros de pesquisa, de excelência); b) revisar o plano diretor, a fim de que empresas não poluentes possam conviver em áreas densamente povoadas, como a Zona Sul, Nova Brasília, Boa Vista, o Iririú, etc.; (Jornal A Notícia, Coluna de Luís Henrique da Silveira de 01 de novembro de 1992).

A gestão de LHS assume, portanto, uma postura amigável aos setores produtivos, direcionando suas ações no sentido de articular as políticas locais às demandas e interesses dos grupos empresariais. Os esforços locais são canalizados no sentido de oferecer vantagens locais para atrair investimentos nacionais e internacionais a partir de inúmeros subsídios como: implantação de infraestrutura, renúncias fiscais, aquisição de terrenos, flexibilização das normas urbanísticas, entre outros.

Amanhã, às 19 horas, o grupo português Sonae entrega a Joinville a mais moderna de suas mais de 50 casas no Brasil: O Big Shop(...). A inauguração do Big Shop é a primeira grande conquista visível do Desenville, o Conselho de Desenvolvimento que criamos para unir as ações da Prefeitura e do setor privado, na busca por mais desenvolvimento, emprego e renda. Este empreendimento, depois de empregar mais de mil pessoas durante a sua construção, vai criar mais de quinhentos empregos diretos (o que representa outros 1.500 indiretos), além de gerar tributos, comodidade e mais opções de compra para a população. Com a construção em prazo recorde (40 dias) do muro de arrimo no rio Morro Alto, atendemos o compromisso de apoiar a vinda de mais este empreendimento, iniciativa que Joinville deve, especialmente, à visão empreendedora do jovem Carlos Rodolfo Schneider, o nosso Sambi. A ele devemos esse grande acontecimento e muitos outros que já estão planejados e por vir. (Jornal A Notícia, Coluna de Luís Henrique da Silveira de 24 de agosto de 1997).

Poderíamos caracterizar este novo momento da gestão municipal como uma forma de “empreendedorismo urbano”, assentado em uma aproximação forte da esfera pública à iniciativa privada, com ênfase no desenvolvimento econômico. Neste cenário o governo local passou a compreender a cidade como um ator político e econômico importante, aproximando-se assim das visões de planejamento estratégico que circularam o mundo a partir da década de 1990, com a vulgarização do “Modelo Barcelona”. Trataremos mais detalhadamente este aspecto - também encontrado em Florianópolis - no item 7.3. Por ora cabe descrever melhor as formas e conteúdos da faceta empreendedora assumida pelo governo local nos primeiros anos do novo milênio.

Além da criação de melhores condições para o desenvolvimento do setor industrial, a estratégia de desenvolvimento de Joinville assentou-se na diversificação de suas atividades econômicas. As áreas prioritárias foram, assim como ocorrera em Florianópolis, a cultura e o turismo:

(...) é um fenômeno semelhante a que estamos assistindo nascer em Joinville a consolidação de uma tendência voltada para o turismo, a cultura, o lazer e os serviços. Será dessa matriz que surgirão milhares de empregos nos próximos anos, não apenas diretos, mas também e, talvez, principalmente, indiretos, em dezenas de setores correlatos ou complementares. (Jornal A Notícia, Coluna de Luís Henrique da Silveira de 17 de outubro de 1999).

O novo centro de eventos Cau Hansen foi escolhido como o símbolo dos novos tempos.

Porque a obra do ex-quase-futuro teatro estava parada há cerca de 10 anos! Mas a data está marcada desde agosto. Dia 26 de junho, o presidente Fernando Henrique inaugurará o Centreventos Cau Hansen, que, com seus cinco andares e 25 mil metros quadrados de construção, será o único, do gênero no País. E incluirá Joinville no roteiro dos grandes espetáculos nacionais e internacionais. O pequeno espaço não permite aqui falar de tudo o que está sendo feito. Mas uma coisa é certa. E os joinvilenses poderão dizer com orgulho: no final de 1998, Joinville não será a mesma. Já estará antes de ele chegar, com os pés fincados no século 21. (Jornal A Notícia, Coluna de Luís Henrique da Silveira de 14 de dezembro de 1997).

Como vimos anteriormente, neste período a atuação do IPPUJ foi marcada pelo relativo refluxo das ações de planejamento urbano e a emergência de um padrão reativo, como respostas as demandas dos diversos setores da prefeitura em relação à elaboração de projetos arquitetônicos e urbanísticos, de geometria viária, ou ainda as propostas de modernização do sistema de transporte público. Mesmo nesta área, os argumentos que subsidiavam as propostas estavam baseados na dinamização de setores econômicos e no benefício gerado aos setores industriais.

Há outra grande mudança de paradigma, nos transportes coletivos, que elegemos como prioritários. Além de grande renovação da frota,

foram introduzidas, já nesses pouco menos de três anos, novidades como a linha direta, de ônibus azuis, e o microônibus pegafácil. Agora, estão vindo os grandes ônibus articulados, que fazem o serviço de três ônibus convencionais. Tudo isso resultado da capacidade dos empreendedores e dos trabalhadores da Busscar. E da agilidade e competência dos homens da Transtusa e da Gidion. Dentro da filosofia de cidade policêntrica, vamos deixar construídas, até o final do ano 2000 seis estações da cidadania, além da nova estação central, para fazer a integração de todo o sistema e garantir passagem única para todos, em todas as linhas. E com bilhetagem eletrônica! (Jornal A Notícia, Coluna de Luís Henrique da Silveira de 28 de novembro de 1999).

É neste cenário que surge em 2003, a partir da iniciativa do grupo “Pensando Joinville” e pelo Desenville, o Plano Estratégico de Joinville - PEJ. Sua elaboração ocorreu entre os meses de maio e dezembro daquele ano. O documento pretendia “preparar a cidade para os próximos 17 anos”. Para tanto foram definidas 15 ações estratégicas e 23 programas, entre os quais se destacam temas como educação, segurança, saneamento, meio ambiente, promoção social e, principalmente, desenvolvimento econômico.

Assim como ocorrera com o Desenville e com o grupo “Pensando Joinville”, a elaboração do PEJ é conduzida por um grupo seletivo de atores sociais locais, tanto no que tange a operacionalização dos trabalhos - a partir da contratação de técnicos terceirizados - quanto pela conformação de um Conselho Diretor formado pelo que o PEJ chama de “pensadores da cidade”. A estrutura organizacional do plano é assim descrita:

Em 19 de maio de 2003 foi criado o Comitê Executivo, composto por técnicos da Secretaria da Qualidade e profissionais terceirizados, com a missão de coordenar e executar a elaboração do Plano. Logo em seguida, foram implantados o Conselho Diretor, composto de “pensadores” da cidade, com a missão de orientar o Comitê Executivo e consolidar o trabalho, e o Conselho da Cidade,

composto por 73 das entidades mais representativas do município, com o objetivo de analisar e validar o Plano. Os Grupos de Trabalho, constituídos ao longo do processo, tiveram a missão de formar massa crítica, aprofundar discussões e esgotar temas específicos, com contribuições consistentes para todo o Planejamento. (IPPUJ, Plano Estratégico de Joinville, 2003, p. 28)

Segundo opinião do prefeito na época, o plano estratégico significava que:

Joinville deu mais um grande passo rumo ao futuro. Com a adoção do planejamento estratégico, vamos nortear o desenvolvimento do município (...) surgido dentro do Conselho de Desenvolvimento de Joinville (Desenville), a iniciativa envolveu toda a comunidade na discussão dos temas e elaboração das propostas. Essa foi uma grande colaboração do grupo de empreendedores que nos ajudam a administrar o município. (Jornal A Notícia, Entrevista de Marcos Tebaldi, então prefeito municipal em 16 de dezembro de 2003).

Embora o PEJ tenha sido elaborado por órgãos privados e a partir da iniciativa dos empreendedores locais inscritos no Desenville e no grupo “Pensando Joinville”, cabe destacar sua influência na estrutura administrativa local. O conteúdo do PEJ foi sendo gradualmente incorporado como elemento norteador das políticas públicas locais.

É importante salientar o fato de que o mandato do executivo municipal encerra-se definitivamente em 2008, uma vez que já tenha sido reeleito, mesmo assim o PEJ (projetado até 2020) justificou um plano de investimento com um horizonte de execução maior do que o mandato daquela gestão. O poder legislativo também incorporou o conteúdo do PEJ na lei que regulamentou o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville (PDDSJ), atestando, no primeiro artigo do Título I - Das disposições iniciais do projeto de lei, que o mesmo estava em consonância com o Planejamento Estratégico de Joinville. O IJ organizou, ainda em 2006, um evento chamado “Discussão técnica do plano diretor”. Segundo informações de

entrevistados, o evento contribuiu para um maior entendimento e acompanhamento do plano diretor, o qual estava em fase de construção. (KARAM, 2008, pág. 90)

Como resultado do PEJ é criado, em agosto de 2004, o Instituto Joinville, cuja missão seria de: *“articular a governança sinérgica das instituições e o fortalecimento do tecido social de Joinville e região, para a criação, promoção e realização de estratégias de desenvolvimento sustentável, buscando o cumprimento do Planejamento Estratégico de Joinville”* (KARAM, 2008, pág. 07). A valorização da dimensão estratégica das políticas públicas urbanas atinge igualmente o IPPUJ:

O plano estratégico ele tem por característica, como ele surgiu nas empresas, ele é um documento que tem que ser ágil. Você tem que redirecionar a empresa as vezes em um dois meses. A gente procurou talvez um ponto que o plano estratégico nos ajudou, foi como a gente passou a compreender o que era o planejamento estratégico do município e que nós precisaríamos ter esta agilidade. Sempre olhando o interesse do município, no seu desenvolvimento. Outra questão que o plano estratégico trouxe para a gente colocar na discussão do plano diretor é que cidades têm vocações, vocês algumas vocações, então não adianta você tentar atingir, querer ser tudo. (...) Então o plano diretor tem que saber dizer não para algumas questões. Eu acho que o plano estratégico nos ajudou nisso, de aprender a dizer não, de saber que existem vocações, e que tem questões que é muito mais importante você ter grupos representativos da cidade discutindo para redirecionar a cidade do que você ficar colocando em lei e engessando a cidade. Então tem situações que é melhor que eu tenha um bom conselho representativo da cidade para em algum momento falar agora nós vamos trabalhar a localização deste empreendimento desta forma, do que a gente tentar amarrar isso em legislação. (Entrevistado J09, em 13 maio de 2012)

Os primeiros anos do novo milênio marcam, portanto, um realinhamento das políticas públicas locais na direção de um planejamento estratégico. O

PEJ de 2003 traçou um cenário de vinte anos para Joinville, atribuindo pouca importância aos aspectos normativos de caráter físico-territorial. Também o planejamento de longo prazo e a elaboração de planos diretores passam a ser vistos, em parte, como empecilho ao desenvolvimento econômico da cidade.

(...) por isso até da nossa preocupação em não engessar a cidade através de uma lei. O plano diretor tem de vir a serviço da cidade. As cidades hoje cada vez mais precisam ser redirecionadas com uma agilidade que as vezes a legislação urbanística acaba tirando. (Entrevistado J09, em 13 de maio de 2012)

Nestas novas ações, o planejamento urbano e suas práticas tradicionais perdem importância. Assim como ocorrera em Florianópolis, a atuação do poder executivo fundamentava-se na realização de equipamentos coletivos e obras de infraestrutura, sem uma necessária correlação com as diretrizes de uso e ocupação estabelecidas pelo IPPUJ em períodos anteriores.

E fica muito claro realmente na gestão do Luís Henrique esta questão do IPPUJ. O Luís Henrique, pela trajetória dele, pela visão que ele mantém até hoje, que você pode caracterizar mais do ponto de vista do discurso pelo menos, dele, focada no empreendedorismo, desenvolvimento da cidade, geração da cidade, visão econômica da cidade. Quando ele assumiu ele inclusive fez questão de trazer para a presidência do IPPUJ o arquiteto Norberto Sganzerla. (...)E o discurso é esse, de que o Sganzerla tinha sido indicado pelo Grecca para ser o presidente do IPPUJ a pedido do Luís Henrique para implantar em Joinville os mesmos moldes de Curitiba. E o IPPUC de Curitiba tem essa trajetória de fazer muitos projetos. De ser também um grande escritório de projetos, tanto arquitetônico quanto urbanísticos. E aí o IPPUJ deu realmente esta inflexão. (Entrevista J16, concedida em 25 de novembro de 2014).

Poderíamos dizer que nesse momento o IPPUJ se consolida como um escritório de projetos, embora ações esparsas de caráter territorial mais

abrangente ainda ocorressem. Poderíamos caracterizar também como um período de declínio do planejamento urbano e de seus planos, caracteristicamente estáticos, por uma ideia mais dinâmica de gerenciamento urbano:

Não tivesse chovido intensamente nos últimos 30 dias, já teríamos cumprido a meta de 50 quilômetros de pavimentação por ano (já pavimentamos 40 e temos outros 30 em processo de drenagem ou aplicação de sub-base e base). Mas, mesmo assim, vamos superar, em muito, a meta estabelecida. Já entregamos 54 salas de aula (35 novas e 19 reformadas). E vamos entregar, ainda, este ano, mais 25, o que representa 11 mil metros quadrados de área construída. Entre construídas (quatro), em execução (duas) e em processo de licitação (quatro), até meados do ano próximo esta administração terá entregue aos joinvilenses 343 metros lineares de pontes, num total de 4 mil e 345 m² de área construída. Inclusive as pontes do Cubatão (que viabilizará a instalação da nova fábrica da Antarctica, e a que ligará o bairro Guanabara ao Bucareim). Obras aguardadas, há décadas, como o binário do Iriú e o eixo de acesso Sul, que modernizarão e desafogarão o trânsito de Joinville iniciam nesta segunda-feira. Enquanto isso, o Centreventos Cau Hansen, com seus 21 mil metros quadrados, será a maior casa de espetáculos culturais e esportivos de Santa Catarina e do Sul do País. (LHS, Jornal A Notícia de 19 de outubro de 1997).

É neste cenário que surge, em 2005, as primeiras tratativas para a elaboração do novo plano diretor participativo – PDP. Não como resultado de uma demanda dos segmentos sociais, tampouco como uma constatação do corpo técnico do IPPUJ. As discussões sobre o novo PDP só entram em cena por conta do constrangimento legal representado pelo Estatuto da Cidade.

O gatilho para a elaboração do Plano Diretor Participativo de Joinville, só foi disparado quando técnicos do IPPUJ ficaram constrangidos frente às

cobranças relacionadas ao atraso do processo na cidade de Joinville, feitas durante evento vinculado à Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, realizado em Florianópolis (SANTANA, 2015, p. 7).

Em face da necessidade de elaboração de um novo plano diretor a Prefeitura Municipal repassa ao IPPUJ a coordenação dos trabalhos. O IPPUJ opta por realizar as atividades a partir de sua própria estrutura, mobilizando os profissionais do seu quadro técnico.

Acho que nos tínhamos pessoas diretamente envolvidas talvez umas seis ou sete pessoas. Eram pessoas daqui da própria fundação e eu fui buscar mais uma pessoa que era quem já tinha participado com planejamento estratégico e que tinha uma facilidade muito grande para lidar com esse tipo de organização onde você precisa de muitas reuniões em vários locais diferentes tudo. Em termos de pessoal, não foi problema para a gente. Talvez a carência ela surge no pós-plano. Pois daí eu preciso de um pessoal mais especializado para o desenvolvimento das várias etapas seguintes. (Entrevista J09, concedida em 13 maio de 2012)

Para viabilizar as atividades de divulgação e mobilização social o IPPUJ elaborou um termo de referência, que significou o aporte de R\$ 120.000,00 para o município no âmbito do programa “Planos Diretores Participativos”¹²¹ implantado pelo Ministério das Cidades em 2005.

Assim como Florianópolis, em Joinville a concepção inicial do PDP em Joinville e teve como base as orientações do Ministério das Cidades expostas em dois documentos: a resolução n°25 do conselho das cidades e o

¹²¹ O Ministério das Cidades lançou em 2004 um programa de Fortalecimento da Gestão Urbana e, em 2005 – no mesmo momento em que Itajaí iniciava seu plano diretor – lançou a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, constituindo 26 núcleos estaduais de apoio e mobilização das cidades para a execução de seus planos diretores.

guia “Plano Diretor Participativo” (BRASIL, 2005). Foi igualmente importante a tentativa de articulação ao PEJ e a Agenda 21 locais.

Ao citar o termo de Referência elaborado pelo IPPUJ, se faz importante transcrever o objetivo traçado, pois ele vincula ao processo de elaboração do Plano Diretor, duas importantes ações relacionadas às visões da sociedade local, com relação ao futuro da cidade – A Agenda 21 (1997) e o Planejamento Estratégico (2003), anteriormente desenvolvidas e que já tiveram no seu processo de elaboração, o envolvimento de diversos segmentos da sociedade civil organizada (SANTANA, 2015, p. 10)

Também em Joinville o PDP foi organizado em duas etapas: diagnóstico e formulação de propostas. A primeira etapa seria o resultado da junção de uma leitura técnica e uma leitura comunitária. Esta última deveria ser construída de modo participativo.

Como já dito no tópico anterior, as orientações que vinham da esfera federal faziam do NG o elemento central do processo. Formado paritariamente por membros do poder público e da sociedade civil, o NG deveria assumir a coordenação das atividades, a realização das discussões e a tomada das decisões.

A participação social era, portanto, ingrediente obrigatório em todas as etapas de elaboração do plano diretor. Como ocorrera em Florianópolis, o maior desafio seria o de harmonizar as diferentes compreensões a respeito da amplitude e repercussão desta participação, bem como as formas possíveis de institucionalizá-la. Cada ator e grupo social compreendia a “inserção das lógicas profanas” de modo diferente. Este é um aspecto importante de análise, que ajuda a compreender as dificuldades que o processo de elaboração do plano diretor e demais instrumentos urbanísticos assume em Joinville.

Cada municipalidade a partir das orientações gerais teve autonomia para deflagrar processos participativos locais, de acordo com as condicionantes sociais, políticas e territoriais do lugar. Joinville propôs o seu próprio desenho. Um arranjo baseado, segundo SANTANA (2015), na seguinte estrutura institucional:

- Conselho Gestor – que cumpriria as funções do NG, conforme a resolução n° 24/2008 do MCidades. Este conselho era formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada. Sua função era de condução político-estratégica do Plano e da validação das etapas e produtos gerados;
- Comitê Executivo – Formado principalmente pelo quadro técnico do IPPUJ. Seria responsável pela articulação e coordenação executiva, acompanhando e gerenciando cronogramas e desenvolvendo a formatação do Plano Diretor.
- Grupos Temáticos – formados por munícipes voluntários com notório conhecimento em distintos assuntos. Estes grupos pretendiam aprofundar temas específicos nas áreas de planejamento social, ambiental, econômico, físico-territorial e institucional.

A metodologia proposta foi montada pelo IPPUJ, através do Comitê Executivo do Plano. Antes do início efetivo das discussões, esta metodologia foi apresentada em quatro eventos de sensibilização, ocorridos entre os dias 16 de maio e 27 de junho de 2005.

Logo em seguida, através do Decreto 12.532/2006, foi composto o Conselho Gestor do Plano, formado por 15 membros, representantes do

poder público e sociedade civil organizada.¹²²Cabe ressaltar que esta composição foi o resultado de uma escolha realizada pelo IPPUJ. Os passos iniciais, portanto, de definição da metodologia e de montagem do Conselho Gestor foram o resultado de uma atuação forte do órgão de planejamento municipal.

No dia 13 de julho foi realizado mais um evento de divulgação do plano, com a distribuição de mais de 330 convites (IPPUJ, 2008, p.2). Em seguida, no dia 11 de agosto ocorreu o seu lançamento oficial, com a apresentação da metodologia definitiva e dos canais de participação do plano (contatos telefônicos, endereço eletrônico e site do plano diretor).

Após estas primeiras ações, os técnicos do IPPUJ iniciaram a elaboração da Leitura Comunitária e da Leitura Técnica. Ambas ocorreram praticamente em paralelo. Segundo IPPUJ (2008), a leitura comunitária foi realizada em três fases:

- a) Consulta à população, através de questionários. Para tal, foram distribuídos 180.000 formulários, 40.319 retornaram e 22.137 foram efetivamente tabulados. Os questionários continham cinco questões objetivas e abertas: 1) o que você gosta em Joinville e que

¹²² Cabe ressaltar que dos 15 membros, sete eram representantes do poder público (IPPUJ, UDESC, Procuradoria do Município, Fundação do Meio Ambiente – FUNDEMA, Câmara de Vereadores, Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR) e seis eram representantes da sociedade civil (Associação Comercial e Industrial de Joinville – ACIJ, Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL, Rotary Clube, Sindicato das Empresas de Locação de Imóveis – SECOVI, a ONG Associação Ecológica Vida Verde e Sindicato dos Trabalhadores Rurais), duas outras representações poderíamos considerar como e vinculação ambígua: Conselho Municipal de Moradores, estrutura com representações tanto da sociedade civil como do poder público; e o Instituto Joinville, que embora seja uma organização social civil, tem forte vínculo com a estrutura administrativa municipal, conforme apresentado anteriormente. Destaca-se assim uma representação que reproduz a lógica do Desenvolvimento e do grupo “Pensando Joinville”, com forte expressão dos setores produtivos da cidade, e fraca representação territorial – dos diferentes bairros - ou da diversidade de movimentos sociais existentes no município.

deve ser preservado; 2) O que falta e que deve ser melhorado; 3) O que deveria ser debatido no Plano Diretor; 4) em que bairro mora; e 5) Em que bairro trabalha.

- b) Reuniões comunitárias, por segmentos geográficos. Esta divisão territorial das reuniões correspondeu aos limites administrativos das secretarias regionais do município, contemplando a área rural e localidades periféricas. Ao todo foram 17 reuniões, realizadas entre os meses de agosto e dezembro de 2005. Segundo dados da IPPUJ (2008) participaram 1.496 pessoas. O objetivo destes encontros era discutir os dados provenientes dos questionários, buscando-se espacializar as demandas sociais a partir da realidade de cada bairro;
- c) Reuniões comunitárias, por segmentos socioeconômicos, onde grupos de entidades com interesses afins discutiram os problemas e potencialidades do município. Segundo dados da IPPUJ (2008), foram 07 reuniões, que contaram com a participação de 160 pessoas. Os encontros foram realizados entre os meses de outubro e dezembro de 2005.

Coube aos técnicos do IPPUJ todo o trabalho de sistematização, interpretação e síntese tanto dos questionários, quanto dos resultados das reuniões.

A leitura técnica, por sua vez, foi igualmente organizada em três fases:

- a) Levantamento de dados, que consistiu na identificação das fontes de coleta e preparação da base cartográfica, estudos de Planos, Leis e projetos urbanísticos internos e externos, representou também a elaboração de um mapeamento temático do município;

- b) Reuniões temáticas, de novembro a dezembro de 2005, que reuniram 83 pessoas em 10 encontros. Nestas reuniões foram realizadas discussões técnicas acerca dos temas estratégicos do Plano diretor; e
- c) Reuniões de trabalho, em março de 2006, que reuniram 187 pessoas em 07 encontros. Para cada reunião técnica um tema específico: 1) Promoção Econômica; 2) Promoção social; 3) Qualificação do Ambiente Construído; 4) Organização do Ambiente Natural; 5) Estruturação Territorial e Integração Regional; 6) Mobilidade urbana e rural; e 7) Planejamento e Gestão Participativa.

De todos os documentos analisados pelos técnicos, cabe destaque especial ao Planejamento Estratégico de Joinville, que por conta de sua estrutura e visão, serviu de base para se pensar a base do Plano Diretor de Joinville (HOENICKE, apud SANTANA, 2015).

Após o término da Leitura Técnica e Comunitária, o IPPUJ iniciou um trabalho interno para transformar o diagnóstico em proposta, materializada em uma minuta de lei que seria discutida em audiência pública. Para tanto foi organizada a *1ª Audiência Pública do Plano Diretor*, no dia 05/05/2006, evento que contou com a participação de 518 pessoas (IPPUJ, 2008).

Neste evento foram eleitos 80 delegados (40 titulares e 40 suplentes) com a função de representar os diversos segmentos sociais na 1ª Conferência da Cidade. Esta conferência, por sua vez, seria a instância responsável pela aprovação do conteúdo definitivo do PDP.

Diferentemente da proposta inicial do IPPUJ, que previa a realização de apenas duas plenárias no âmbito da 1ª Conferência, houve a demanda pela

ampliação da discussão. A ideia era a realização de oficinas temáticas para o aprofundamento da reflexão sobre a minuta do projeto de lei elaborada pelo IPPUJ. Esta proposta foi aceita, demonstrando certa flexibilidade do órgão na condução das atividades do PDP.

A idéia era fazer esta consulta aos delegados no período de uma a duas semanas. Mas os próprios delegados entenderam que tinham que cair no detalhe. Então ficamos aí praticamente quatro meses na discussão da lei. Discutindo artigo por artigo. Discutimos artigo por artigo da lei, de uma forma representativa, através dos delegados. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

A 1ª conferência ocorreria da seguinte forma (IPPUJ, 2008):

- a) Duas reuniões plenárias para aprovação do regulamento, a primeira em 12/06/06, com 72 participantes e a segunda em 14/06/06, com 43 participantes;
- b) Vinte e uma oficinas temáticas que foram realizadas entre os dias 23/06/06 e 30/08/06, tendo em média 40 participantes por evento;
- c) Duas reuniões, em plenária, para discussão da sistematização das propostas decorrentes das oficinas: a primeira ocorrida em 12/09/06, com 52 participantes; e a segunda em 19/09/06, com 58 participantes;
- d) Duas reuniões, em plenária, para a aprovação do texto final da Lei do Plano: a primeira foi realizada em 26/09/06, contando com 68 participantes; e a segunda, que foi a plenária final da Conferência, em 27/09/06 com 45 participantes.

Para muitos atores não institucionais, este foi o momento de maior abertura do processo de discussão do plano diretor. Foi no interior da 1ª Conferência

das Cidades - ao redor dos 40 representantes eleitos - que ocorreram as discussões temáticas e o aprofundamento das demandas comunitárias.

(...) a essência do debate foi extremamente vigorosa e transformar isso num enunciado é um desafio muito grande, então um enunciado ele surgia então lá nas oficinas, a gente colocava lá as grandes preposições e esse enunciado ele era discutido, concordado e havia um acordo entre todos os delegados que era o seguinte, havendo um tema e um acordo ele era votado por unanimidade, se houvesse discordância ia para voto. Tinham também as corzinhas. Então a gente levantava o papelzinho lá, era votado. A maioria a favor votou, perdeu, perdeu. Tentar buscar alguma coisa pra compensar lá na frente, mas quem perdeu, perdeu e isso era um consenso, e esse processo durante uns cinco meses foi construído desta forma. (Entrevista J12, concedida em 13 de maio de 2012)

Para outros, esta estrutura, em muitos momentos, acabou resultando em um desequilíbrio, pois havia a monopolização das discussões e decisões ao redor de um pequeno grupo de atores, que assentavam seu discurso no lastro de sua prática profissional¹²³ (arquitetos e engenheiros, principalmente).

Muitas pessoas nem sabiam o que era plano diretor. Começa por aí. Então tinha as plenárias que o poder público dizia que tantas mil pessoas tinham participado, mas muitas foram lá apenas para colocar número, mesmo. Muitas não sabiam nem mesmo o que era plano diretor. E nós percebíamos isso, de como a discussão ia se afunilando, as pessoas iam ficando mais caladas, não iam participando efetivamente, ou só concordavam com o que aquele grupinho falava. Como é um assunto difícil, muito longe da realidade delas, não houve essa inserção delas. (Entrevista J03, concedida em 13/05/2012)

Outro aspecto importante, apontado por alguns entrevistados, dá conta de que a 1ª Conferência da Cidade representou o momento de maior autonomia

¹²³ Principalmente os Arquitetos e Urbanistas vinculados ao IAB e ao Centro de Engenheiros e Arquitetos de Joinville – CEAJ.

de discussão dos delegados, pois houve mais liberdade, resultado de um recuo do IPPUJ no seu papel de condutor das discussões. Se para alguns, esta ausência foi compreendida como aspecto positivo, para outros, demonstrou certa falta de comprometimento do instituto para com os encaminhamentos do plano diretor.

O que ocorreu, aí eu tenho que fazer a minha visão com o meu lado de profissional de planejamento, o poder público que deveria ser o grande animador, não apenas organizador e oferecer cafezinho, ele se absteve do processo e ficou apenas digamos assim, registrando, fazendo a ata desta reunião, o que de fato, por um lado, eu acho bastante interessante, porque na verdade a sociedade acabou se apropriando do processo, por outro lado o poder público na visão do técnico, da pessoa, né? Ela deveria ter se incorporado ao processo para entender o que estava sendo proposto. Ele se absteve e apenas virou relator, secretariou a ata. (Entrevista J12, concedida em 13 maio de 2012)

A Conferência foi também responsável por formatar 12 grupos de trabalho, chamados de oficinas temáticas, que ficaram assim definidas (IPPUJ, 2008): Segurança e defesa civil; Saúde; Desenvolvimento social; Habitação; Educação e inovação; Patrimônio; Qualidade do ambiente natural; Qualidade do ambiente construído; Promoção econômica; Mobilidade urbana e rural; Ordenamento territorial; Planejamento e gestão; e Macrozoneamento

Para a realização das oficinas temáticas, ficou acordado que as reuniões ocorreriam no auditório da sede do Instituto Joinville, e nas salas do complexo da Expoville. Para cada tema o IPPUJ preparou uma versão da Leitura da Cidade em texto ou em forma de apresentação power-point, para que os grupos pudessem discutir os temas prioritários de acordo com os eixos estratégicos e apontar os instrumentos da política urbana que caberiam ser aplicados em cada caso. Atuando sempre como um contraponto às leituras apresentadas pelo IPPUJ, o IAB/Joinville,

procurava levar para cada oficina temática, um conjunto de proposições, previamente discutidas com os delegados que não se faziam representar no Conselho (SANTANA, 2015, p. 29)

Coube ao IAB, através de um grupo de trabalho¹²⁴ já ativo desde um período anterior à elaboração do plano, fazer a síntese das discussões.

(...) dos temas que foram elencados ao plano diretor, coube ao IAB definir os enunciados. Porque a gente tinha um pouco mais do conhecimento do linguajar, das definições urbanísticas vamos dizer assim. Para nos instruímos, nós nos aparamos em alguns outros documentos, até porque ninguém nasceu sabendo de plano diretor e fomos buscar contribuições. (Entrevista J12, concedida em 13 de maio de 2012)

Poderíamos compreender que a atuação do IAB nesta etapa acabou substituindo, temporariamente, o papel desempenhado pelo IPPUJ nas etapas anteriores. Houve, portanto, a manutenção de hegemonia dos ritos profissionais e procedimentos tecnicistas com a transformação das discussões em diretrizes “de linguajar técnico”, reproduzindo a lógica de controle dos processos políticos por grupos profissionais específicos.

Uma outra iniciativa do IAB/Joinville, despertada pelo processo de revisão do Plano Diretor, foi a mobilização de um grupo de cerca de 18 pessoas, que passaram a se reunir com frequência, no CEAJ – Centro de Engenheiros e Arquitetos de Joinville. Desses encontros surgiu uma Carta de Intenções, redigida por volta de setembro a outubro de 2005, que expressava a visão dos arquitetos. O documento foi submetido ao Prefeito Municipal e apresentado na abertura da Conferência da Cidade (GOLLNICK, apud SANTANA, 2015, p. 27).

¹²⁴ O “núcleo duro” deste grupo é composto por três profissionais de larga experiência e atuação em Joinville. Localmente este grupo é conhecido por KGB, sigla que congrega as iniciais dos sobrenomes destes três profissionais (Kuhnen, Gollnick e Bustamante). Todos participaram ativamente das discussões do PDP.

Além disso houveram fortes críticas à composição de delegados proposta para a 1ª Conferência da Cidade. A ideia original do IPPUJ era dividir a representatividade por segmentos sociais¹²⁵, conformando um grupo de 40 pessoas escolhidas a partir da inscrição voluntária em segmentos sociais específicos.

O processo de eleição ele foi assim: quando você entrava e se inscrevia na conferência, você se identificava como membro de um segmento da sociedade e em função da sua representação você ganhava uma cor, uma corzinha lá. Então eu era o amarelo, aí tinha o vermelho, verde, cor-de-rosa, não sei o que. E os vermelhos elegiam seus representantes, os amarelos elegiam seus representantes. Então inclusive na hora da inscrição havia muita confusão no sentido em saber aonde se inscrever e alguns acabaram se inscrevendo em segmentos errados, equivocados, por falta de informação, né? (Entrevista J06, concedida em 13 de maio de 2012)

Tanto a forma de escolha como a composição dos delegados da 1ª Conferência da Cidade foi diferente das demais instâncias representativas ligadas ao desenvolvimento urbano da cidade, como o Desenville, o Instituto Joinville ou Conselho Gestor do Plano Diretor, por exemplo. Houve a valorização da participação dos movimentos sociais e populares que passam a representar cerca de 40% dos delegados não vinculados ao poder público e 25% do total. Os empresários vinculados ao setor produtivo têm sua margem de atuação restringida, passando a disputar “em pé de igualdade” com os sindicatos de trabalhadores, ambos com 10% da representatividade total. O poder público, em todas as suas instâncias, ficou com 35% das vagas.

¹²⁵ Foram cinco os segmentos propostos pelo IPPUJ: 1) entidades empresariais; 2) entidades de trabalhadores; 3) entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 4) organizações não governamentais; e 5) movimentos sociais.

Tabela 10: Número de Delegados a serem eleitos por Segmento Social

SEGMENTO SOCIAL	N°
Administradores públicos/ legislativos federais, estaduais e municipais (42,3%)	14 vagas
Movimentos Sociais e Populares (26,7%)	10 vagas
Trabalhadores representados por suas entidades Sindicais (9,9%)	4 vagas
Empresários relacionados ao setor produtivo (9,9%)	4 vagas
Entidades Profissionais, acadêmicos e de pesquisa (6%)	3 vagas
Organizações Não-Governamentais (6%)	3 vagas
Conselhos de Classe (1%)	2 vagas
TOTAL DE DELEGADOS	40 vagas

Fonte: adaptado de IPPUJ, 2006, pág. 3-4, apud SANTANA, 2015, 24

Apesar do desenho da representação ter sido definido pelo IPPUJ, existiram estratégias de adaptação utilizadas por determinados segmentos sociais.

Existe um fato curioso nesta eleição dos delegados que teve uma entidade que não conseguiu eleger nenhum delegado. Alguém arrisca aí quem é? Quem foi? A ACIJ. Na segunda conferência a entidade que eu considero mais forte de Joinville, de maior peso específico, ela não conseguiu eleger seu representante porque ela simplesmente desconhecia o processo, né. Isso foi uma confusão, então eles conseguiram, acabaram conseguindo eleger um representante, ou seja, conseguiram a nomeação de um representante através de outra entidade né, que se fez ou foi a principio, será a voz da ACIJ dentro da conferência, dentro do processo da conferência, sendo que na verdade a pessoa só recebeu uma procuração lá para tentar defender os interesses da ACIJ. (Entrevista J02, concedida em 13 de maio de 2012)

Tabela 11: Etapas do Processo de revisão do PDP de Joinville

ETAPAS		PERÍODOS	OBJETIVO
I	Leitura técnica	08/ 2005 a 03/2006	Produzir um quadro urbanístico do território
	Leitura comunitária	08/2005 s 11/2005	Mostrar a visão da cidade a partir dos habitantes
	Leitura da Cidade: audiência pública	04/2006 a 05/2006	Apresentar os resultados das leituras e prepara a 1ª Conferência da Cidade
II	1ª Conferência da Cidade	Junho de 2006 a agosto de 2006	Formulação e aprovação das propostas, definições dos eixos estratégicos e a definição das ferramentas de Política Urbana
III	Anteprojeto de Lei do Plano Diretor	Setembro de 2006	Elaborar o anteprojeto de Lei e encaminhar ao Legislativo municipal

Fonte: MENDES, 2014, p. 212

Se compararmos o processo de elaboração do PDP de Joinville à Florianópolis, perceberemos que no norte do Estado, o processo ocorre de forma mais rápida e menos conflituosa. Não existiram tantos sobressaltos, tantas interrupções, tantos questionamentos e disputas abertas como na capital catarinense. Em Joinville, o lançamento oficial do plano é feito no dia 13 de julho de 2005. Seu encerramento ocorre 14 meses depois, na reunião intitulada "Planária Final da Conferência", realizada no dia 19 de setembro de 2006, no teatro Juarez Machado.

Poderíamos citar alguns aspectos que contribuíram para esta efetividade:

1) O PDP optou por discutir apenas diretrizes gerais de uso e ocupação do solo, deixando as decisões acerca dos instrumentos e normatizações mais específicas para um segundo momento. Acreditamos que este fator fez com que os aspectos mais controversos de discussão não fossem realizados, principalmente no que se refere à definição do regime urbanístico (gabarito, afastamentos, índice de aproveitamento, taxa de ocupação, etc.).

Temas tradicionalmente controversos em Joinville, como é o caso da definição de áreas de preservação, das áreas industriais ou de exploração da mineração, por exemplo, ficaram para um segundo momento. São aspectos como estes que polarizam as atenções e geram as discussões mais acaloradas. A decisão por tornar o PDP um documento de diretrizes parece ter sido uma decisão consensual entre os diversos atores, sejam eles representantes do poder público ou da sociedade civil:

Então a gente queria que houvesse realmente representatividade e estruturamos eles de tal forma, como nós já tínhamos, era um município que possuía uma legislação urbanística que vinha cumprindo a lei de uso do solo, precisava ser melhorada? Sim. Mas eram coisas pontuais. Não era uma cidade sem planejamento algum, sem legislação nenhuma. Então optamos por desenvolver uma discussão do plano diretor num primeiro momento sem envolver a lei de uso do solo, a lei de parcelamento do solo, o código de obras, toda essa legislação seria uma etapa secundária, posterior, não secundária. E trabalharíamos mais no sentido de desenvolver quais eram as diretrizes, quais instrumentos urbanísticos nós gostaríamos de usar aqui no município e criar principalmente prazos para eles. (Entrevista J09, concedida em 13 maio de 2012)

Por outro lado, no entanto, alguns atores são críticos a esta decisão:

O Plano Diretor não é unanimidade. A falta de definições mais claras sobre projetos é apontada por lideranças de entidades como uma das falhas do documento, que apenas aponta diretrizes. Para o presidente do Núcleo de Imobiliárias da Associação Empresarial de Joinville (ACIJ), Amandus Zibell Neto, há apenas intenções do que pode ser feito. "Nada está definido. Deixa perguntas em aberto. Agora teremos de esperar a aprovação de outras leis para acontecer algo", crítica. (Jornal A Notícia, Coluna de Edson Burg de 13 de dezembro de 2007).

2) *O Conselho Gestor teve um papel passivo no desenvolvimento das atividades do PDP.* Segundo a descrição do processo realizada por atores vinculados tanto ao poder público quanto a segmentos da sociedade civil, percebemos que o NG, em Joinville chamado de Conselho Gestor do Plano Diretor – CGPD, teve atuação discreta e uma representatividade limitada. Diferentemente do que ocorrera em Florianópolis, onde o NG apresentou-se como o elemento central do processo de discussão – e por isso também catalizador dos conflitos e disputas políticas – em Joinville o CGPD apresentou uma atuação tímida. Seu tempo de vida foi curto, já que ele foi extinto após a realização das etapas iniciais de Leitura Técnica, Leitura Comunitária e discussão da minuta de lei¹²⁶, que durou apenas seis meses. Neste processo, a única atribuição do NG foi a de acompanhamento das atividades realizadas pelo IPPUJ.

O núcleo gestor era justamente para validar a nossa metodologia de trabalho. Ele só trabalhava nisso. Ele não entrou em momento algum no conteúdo do plano. Era mais: nós vamos fazer tantas reuniões, as reuniões vão ter este formato; nós vamos distribuir questionários dessa forma, nesses pontos. Eles trabalhavam mais em cima disso, para validar. Estes foram “pinçados”. Foram dez ou quinze pessoas que nós vamos buscar: quem tem uma visão estratégica, quem costuma trabalhar com metodologia ou com reuniões. Eram quinze pessoas que conheciam um pouco mais este tema. Para nos ajudar a montar um método. (Entrevista J09, concedida em 13 de maio de 2012)

O CGPD foi posteriormente substituído pelos delegados eleitos para a 1ª Conferência da Cidade, em maio de 2006. É este grupo,

¹²⁶ Fazemos menção aqui à minuta do PDP elaborada inicialmente pelo IPPUJ, não aquela discutida posteriormente no âmbito da 1ª Conferência da Cidade.

que não apresentava a mesma representatividade do CGPD, que seria o responsável pela definição do conteúdo do PDP.

3) *O IPPUJ assumiu claramente o papel de órgão coordenador e articulador das diversas etapas do plano.* Até a realização da 1ª Conferência da Cidade, o IPPUJ esteve à frente de todas as atividades de elaboração do PDP. Foi ele quem definiu a metodologia e conduziu as atividades iniciais de interlocução com a população. Foi ele o responsável por coordenar a leitura comunitária, conceber e sistematizar os resultados dos questionários. Foi igualmente responsável pela elaboração da Leitura Técnica. Foi ele também quem propôs a composição de representatividade do CGPD. Foi ele quem, a partir de um trabalho de interpretação “técnica” elaborou a minuta do PDP encaminhada a Conferência da Cidade. Por fim, foi o IPPUJ que concebeu o desenho inicial desta Conferência, definindo a organização das primeiras atividades e a composição dos delegados, seja em relação ao número, seja em relação a sua representatividade. Esta postura de coordenação e controle é evidente na fala de inúmeros técnicos de carreira do IPPUJ:

Então nós tínhamos um prazo muito curto. Nós estávamos como desafio de elaborar o plano diretor, considerando que nós não tínhamos mais o prazo de cinco anos, que acho que é o prazo necessário para você maturar todo o plano, incluindo toda a legislação urbanística que acaba por consequência surgindo com o plano. Então nós estruturamos um plano diretor, um processo, nós dividimos o processo em produtos e o processo tinha de seguir aquelas questões voltadas à ser participativo, mas para a gente era mais importante ser representativo do que ser participativo. (Entrevista J09, concedida em 13 de maio de 2012)

É uma visão compartilhada por outros atores da sociedade civil, no entanto de forma mais crítica.

Eles tomaram para eles uma parte do trabalho que deveria ter sido participativa. A parte, principalmente, a parte inicial. Eu creio que a discussão do plano diretor não saiu do zero. Já saiu do um. E esse um veio da onde? Já veio do poder público. E isso foi refletindo depois nas discussões que eu estava presente: “ah, ficou faltando este tema aqui”, “ficou faltando aquele tema lá” ou “essa discussão aqui está numa vertente distorcida”. A resposta era “ah, mas isso aí foi algo que já foi aprovado no começo das discussões”. E depois conversando com as pessoas, foi algo vindo já do IPPUJ. O que difere do que eu disse antes, que os técnicos na hora das discussões, dos grupos “ah tem que ser por esse lado”. Mas na hora de trazer a discussão “ah essa aqui é a discussão do plano diretor, vamos fazer juntos? Vamos começar do zero?”. Na minha opinião não começou do zero. Mais para frente é que os sintomas apareceram, né. (Entrevista J03, concedida em 13 de maio de 2012)

Conteúdos já explorados ao longo da pesquisa aparecem de forma recorrente na fala dos inúmeros atores: autoritarismo, corporativismo, falta de abertura, disputas pela legitimidade de atuação, resistências tecnocráticas, entre outros.

Pois acredita-se que nesta terra iluminada, nesta colônia, que os arquitetos, são iluminados. Chamou-se para um pequeno número de arquitetos, o domínio da informação. Nós descobrimos que esta informação é pequena. E planejamento urbano se faz com geógrafo, com historiador, com arquiteto, com geólogo, com economista, com advogado, com arquiteto, com engenheiro. Pergunte ao Naum se existe esta equipe dentro do Instituto de Planejamento Urbano de Joinville? Existe? Predominantemente arquiteto. Em um sistema corporativista, tudo o que eu falo eles são contra. Mesmo que eu esteja certo, porque eles detêm essa informação. (Entrevista J02, concedida em 13 de maio de 2012)

Acreditamos que a 1ª Conferência da Cidade representou o único momento onde o IPPUJ assumiu um papel secundário ao longo do processo de elaboração do PDP. Julgamos que isso ocorre pela emergência de uma nova correlação de forças no interior do grupo de delegados eleitos. Embora o número total e a representação para cada segmento social tenha sido previamente definida pelo IPPUJ, o fato de a escolha dos nomes ocorrer no âmbito de uma audiência pública fez com que a novo arranjo de representatividade dos delegados não fosse controlável. Este desenho institucional ofereceu condições para que outros atores sociais e instituições, tradicionalmente não inseridas nas discussões sobre o desenvolvimento da cidade¹²⁷, pudessem ocupar posições estratégicas, conformando um novo arranjo de poder.

Na divisão proporcional da conferência, que utilizou o mesmo formato nacional que era sessenta a quarenta, um pouquinho diferente, mas em torno de sessenta a quarenta, a sociedade civil tinha suas representações por segmentos: empregadores, empreendedores, universidades, ONGs e assim por diante. E nós estávamos classificados dentro das entidades profissionais, do qual se eu não me engano, nós tínhamos direito a duas vagas, ok? Como a gente entendeu na primeira conferência como era o processo de votação, nós levamos gente suficiente, ou seja, coro suficiente para eleger na segunda conferência que teve entorno de cinquenta participantes lá no auditório do Banco do Brasil (...nós conversamos com o centro de engenheiros, fizemos um acordo e abrimos mão de uma vaga, de tal forma que o nível de representatividade fosse ampliado, com duas entidades representando as entidades profissionais. (Entrevista J12, concedida em 13 de maio de 2012)

¹²⁷ Lembramos aqui do Desenville, do grupo “Pensando Joinville”, do Instituto Joinville e do CGPD.

Embora os técnicos do IPPUJ apresentassem desde o início certa flexibilidade e abertura ao processo de discussão coletiva, é importante ressaltar que algumas mudanças do desenho da participação só ocorreram mediante a pressão de segmentos sociais. Do lado dos técnicos era recorrente e justificável a ideia de coordenação do IPPUJ sobre os processos de discussão.

Eu acho que nós estamos em uma fase de amadurecimento. Porque? Eu entendo que deva haver a consulta pública, mas a consulta pública não significa fazer exatamente o que uma população ou uma representação dessa comunidade entende, né. E aí eu acho que o papel do técnico é filtrar, ver o que realmente é interesse coletivo. Porque a gente tem observado o seguinte: que algumas audiências públicas, por exemplo, na Câmara de Vereadores a gente vê a participação de grupos que se dizem representativos da sociedade, mas que na verdade a gente questiona essa representação, né. E aí eu acho que o papel do técnico é fazer este filtro. Ver o que é realmente interesse coletivo e ver aquilo que é interesse individual. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

Eu acho que a função do técnico é importantíssima no processo. A visão de quem vive na cidade é extremamente importante. A percepção deles sobre a cidade eles têm que passar para a gente. E a gente tem que saber interpretar isso. Então com todo o conhecimento técnico nosso de tentar trabalhar da melhor forma possível. Tiveram situações em que você chegava para a gente, o que eles estavam sentindo, e nós tínhamos que interpretar o que era e qual mecanismo, qual instrumento que eu poderia utilizar para minimizar ou até eliminar aquele problema. Mas eu não consigo, o técnico é fundamental. Sem o técnico eu consigo ter um plano diretor só com os técnicos. Vai estar longe do que a gente deseja. Mas eu não consigo ter um plano sem os técnicos, só com a população. (Entrevista J08, concedida em 13 maio de 2012)

Por outro lado, para alguns atores sociais esta coordenação significava uma tentativa de controle e, conseqüentemente, de desvirtuamento dos potenciais transformadores dos processos participativos. É interessante notar que o apelo à abertura democrática era proveniente, principalmente, dos representantes ligados aos grupos profissionais (arquitetos e engenheiros), os mesmos que haviam sido apontados, anteriormente, como monopolizadores das discussões no âmbito da 1ª Conferência da Cidade.

Ao final nós tivemos oitenta delegados eleitos e nós abortamos a votação do plano diretor naquela conferência, onde surgiu, e aí foi uma proposta do IAB, de que nós fizéssemos oficinas temáticas pra discutir cada um dos temas, separadamente, de tal forma que a gente pudesse construir uma política, uma diretriz de política pública para cada um dos temas. (Entrevista J12, concedida em 13/05/2012)

São os delegados da Conferência que exigem a ampliação do tempo de discussão, são eles igualmente que instituem os grupos temáticos e assumem a dianteira no redesenho da metodologia de discussão do conteúdo do PDP. É difícil precisar se esta iniciativa é resultado de uma demanda generalizada dos delegados ou partiu de setores específicos. Pelas leituras e entrevistas realizadas, tendemos a optar pela segunda opção. É sintomático que o IPPUJ tenha assumido uma postura mais passiva neste momento. É possível considerar que aspectos políticos e disputas “territoriais” em relação à legitimidade do discurso e de atuação profissional, tenham contribuído para esta configuração:

É um grupo de arquitetos da cidade que alguns já estiveram no governo, e que têm suas visões. Fazem um trabalho de oposição ao governo ou aos técnicos que estão no IPPUJ hoje. Aí a gente não sabe

exatamente o motivo. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

Como veremos mais a frente, esta discussão não será encerrada com a aprovação do PDP pela Câmara de Vereadores em 2008. No momento de constituição do Conselho da Cidade e na definição das legislações complementares ao plano – sobretudo da Lei de Ordenamento Territorial – este embate permanecerá ativo e ajudará a compreender parte dos percalços enfrentados na definição dos instrumentos de regulação urbanística em Joinville até os dias atuais.

Porque foi aprovado em fevereiro de 2008, o plano diretor de Joinville, e lá previa, tinha toda uma estrutura de implantação, do conselho da cidade, das câmaras técnicas, da conferência. Tinha toda uma modelagem que era fruto desse processo anterior do plano diretor. E justamente quando eu assumi o IPPUJ, já em janeiro, eu recebi estes profissionais que não se conformavam e não concordavam e ao mesmo tempo não se conformavam, daquele modelo que tinha sido aprovado tanto na câmara, quanto no processo participativo que o IPPUJ quanto a prefeitura tinham conduzido na época do Tebaldi. Aí que vem a discussão. Quer dizer? O que é a democracia? A democracia só vale quando a minha ideia vence e aí eu legítimo ou mesmo eu sendo perdedor eu vou aceitar aquilo? E não é isso que está acontecendo. A gente está percebendo que justamente quem perde, né, vira uma oposição e não aceita de forma nenhuma aquele modelo ou aquele processo. (Entrevista J16, concedida em 25 de novembro de 2014)

A disputa entre os técnicos do IPPUJ e o IAB, ocorre às vezes de forma velada e em outras de modo evidente. Fazendo uma ponte com o conteúdo discutido em capítulo anterior, podemos perceber que a experiência de Joinville representou, no interior da 1ª Conferência da Cidade, um processo claro de disputa entre a

legitimidade técnica tradicional dos órgãos de planejamento e a emergência de contra poderes no âmbito dos canais de participação, neste caso representado pelos profissionais inscritos no IAB e CEAJ. Ambos baseados em conteúdos técnicos e na experiência acumulada pela prática profissional.

(...) os delegados nem esperavam mais o material do IPPUJ. Eles aguardavam o material do IAB/Joinville. (GOLNICK, apud SANTANA, 2015, p. 30).

Além dos aspectos relacionados à linguagem e domínio das temáticas em discussão, o IAB/Joinville, entendia que determinados temas ainda apresentavam severas lacunas, em que pese, terem sido objeto de abordagem nas leituras técnica e comunitária. Para preencher essas lacunas, nos intervalos das reuniões dos Grupos Temáticos, foram realizadas duas reuniões semanais – nas quintas-feiras e nos sábados – para discutir a temática da próxima semana. As reuniões aconteciam na sede do CEAJ – Centro de Engenheiros e Arquitetos de Joinville, e delas participavam grupos que variavam de 40 a 50 pessoas por encontro. (SANTANA, 2015, p. 29)

4) As discussões abertas e a influência sobre o desenvolvimento do PDP ocorreram somente no momento de definição do conteúdo do plano, no interior da 1ª Conferência da Cidade. Conforme descrito anteriormente, no que tange a realização da leitura comunitária e a definição da metodologia de trabalho, a forma de articulação com as demandas sociais ocorreu mais no sentido de divulgação das ações e coleta de informações. O IPPUJ teve uma atitude forte no sentido de controle dos processos.

Então esses questionários que foram feitos, eles foram apresentados nestas etapas de reuniões de bairro e coletadas essas informações e elas foram então tabuladas, e deram os percentuais daqueles que achavam que a segurança tava boa ou ruim, de que a educação tava boa ou ruim ou o transporte tava bom

ou ruim, então a gente tinha uma percepção da cidade no sentido: bom ou ruim, em alguns segmentos, em algumas áreas da atuação do poder público. Pois bem, essa pesquisa que eu entendo foi o que embasou a questão da participação popular no plano diretor. (Entrevista J12, concedida em 13 de maio de 2012)

Em relação à discussão do texto de Lei do PDP, realizado no dia 12 de setembro de 2005, no Teatro Juarez Machado, GOLNICK, apud SANTANA (2015) compreende que também não foi pacífica, pois o IAB/Joinville apresentou um texto divergente do que o IPPUJ propunha. Por outro lado surgiram insinuações de que o IAB havia copiado sua proposta do plano diretor de um município do interior do estado de São Paulo. Em resposta, o IAB/Joinville apontava que o texto proposto pela Prefeitura tinha o DNA da Lei do Plano de Porto Alegre

Por ligações de amizade conheci o pessoal de Piracicaba, de Caxias do Sul e de Campinas, então recebi algumas informações e alguns documentos, tanto de Piracicaba, quanto de Campinas, quanto de Caxias do Sul, e a alguns enunciados a gente se lastreava naquela formatação porque o processo de discussão do plano diretor de Piracicaba, de Campinas e Caxias do Sul não só já tinha concluído como o plano diretor já tinha sido votado e como as regulamentações já estavam num processo de conclusão (...) Sim, além desses documentos, tinha uma série de outros documentos que eram referência pra gente. Porque tem coisas que você não inventa, né? Pelo menos no enunciado você pode ajustar ele as suas necessidades, mas o enunciado ele tem uma configuração, enfim! Isso foi confundido em um determinado momento como se fosse uma cópia de um plano diretor de outra cidade, aí não teve nada disso. (Entrevista J12, concedida em 13 de maio de 2012)

Como já colocado, a experiência do PDP de Joinville evidencia as diferentes formas de compreensão da participação no planejamento

urbano. De um lado os técnicos institucionalizados que, em sua maioria, compreendem a participação como esta abertura do planejamento urbano às demandas e anseios da população.

Quando a gente diz assim “vamos discutir planejamento”, parece que as pessoas não estão muito preparadas, né. Mas trazem também sua contribuição, em relação a prioridades. O que é prioritário ficou bem claro aí nas pesquisas. O processo de Leitura Comunitária foi realizado em um ambiente de franca acessibilidade, na medida em que, a partir de ampla divulgação na imprensa – 216 inserções em rádio - e no sítio da internet da Prefeitura, qualquer cidadão interessado poderia participar das discussões emitindo sua opinião. Para ampliar a divulgação dos eventos de Leitura Comunitária, também foram utilizados serviços de auto-falantes nas proximidades dos locais de realização dos encontros. As reuniões dos dois segmentos, espacial e socioeconômico, também foram registradas em atas, fotografias e áudio, além do que, com base nas listas de presença, foi realizado um recadastramento das entidades atuantes na cidade. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

Por outro lado, atores da sociedade civil que compreendem o processo participativo também como prática pedagógica:

Como é que eu posso juntar uma participação coletiva, diversas visões de mundo, se antes eu não explico. Não quero transformar ninguém em geógrafo, ninguém em arquiteto, ninguém em advogado, ninguém em médico. Mas seu eu não pego e instrumentalizo a decisão, que tipo de decisão eu vou ter. O planejamento participativo, uma das metodologias que no meu entendimento deve ser usada, deve ser convocada a sociedade e instrumentalizá-la o mínimo possível para que ela possa tomar uma decisão. Em Joinville não foi bem assim. Não adianta você vir como uma minuta pronta. Isso é metodologia. (Entrevista J02, concedida em 13 de maio de 2012)

Outros atores da sociedade civil apresentam leituras semelhantes no que tange o desenho institucional da participação social no PDP de Joinville:

(...) ele (o desenho institucional) foi um pouco aquém porque muitas pessoas traziam o próprio conteúdo delas, para somar nas discussões. O poder público trazia, mas não era aquela coisa que podia sensibilizar você, te inserir. Muitas pessoas iam trazendo os seus próprios conteúdos, essas mesmo que eu citei que já tinham conhecimento técnico sobre a causa, para poder discutir, ou repassavam entre eles. Muitas coisas chegavam lá, ó “mas tu viu aquele e-mail que e mandei com aquele material?”. Elas mesmas iam distribuindo material que não era aquele fornecido pelo poder público. Teve um material mínimo, mas como eu reforcei anteriormente, não o suficiente para a discussão de quem como, por exemplo, no meu caso, que não estava ambientado com aquelas discussões, que não estava acostumado, não estudava sobre aquela temática. (Entrevista J03, concedida em de 13 de maio de 2012)

Não podemos dizer que tais visões são monolíticas ou que representam a totalidade das manifestações presentes nos dois grupos. Esta diferenciação é, no entanto, bastante marcante na experiência do PDP de Joinville.

Outro fator importante a ressaltar diz respeito aos encaminhamentos finais do PDP. Após a intervenção do IPPUJ e da Procuradoria-Geral do município, que assumiram para si a realização de uma revisão “técnica e jurídica”, o projeto de Lei do Plano foi encaminhado diretamente à Câmara de Vereadores sem ser submetido à apreciação dos delegados da Conferência da Cidade.

Para os técnicos do IPPUJ esta forma de atuação era totalmente legítima, além do que as mudanças realizadas na proposta original foram pontuais.

Aí vem a questão técnica da lei. A Lei é técnica. Ela tem que ter um texto técnico. Aí a procuradoria fez alguns ajustes. E aí alguns delegados do plano diretor fizeram uma ação na Câmara e pediram que a lei fosse revista. E a lei ali foi toda revista na Câmara de Vereadores. A mudança assim, as vezes a gente mudava palavras. Porque isso foi um fator que a gente não achou muito interessante, pois no momento em que se discutia artigo por artigo da lei, tinham sugestões dos delegados de mudar adjetivos, sabe. Caiu numa coisa assim muito pontual. Não na questão mesmo da discussão mais, vamos dizer assim, não tão detalhada. Aí quando a lei foi para a Câmara esse pessoal disse “mas essa palavra aqui mudou”, “não concordamos”, aí houve toda essa bagunça”. A Câmara refez toda a discussão. Chamou os delegados tudo de novo e acabou aprovando o texto praticamente o que tinha sido. (Entrevista J12, concedida em 13 de maio de 2012)

Para outros atores sociais, as mudanças realizadas não foram insignificantes e representaram a quebra do pacto participativo construído ao longo dos cinco meses de discussão no interior da 1ª Conferência.

(...) quando o processo foi para dentro da prefeitura, houveram algumas mudanças naquelas preposições, eu podia citar talvez aqui uma dezena de mudanças que foram feitas, mas a mais importante, até que o Luiz Alberto anotou aqui foi o seguinte, a constituição do conselho da cidade, votado por todos os delegados que fizeram parte das oficinas era de ter o mesmo perfil daquele que foi votado na segunda conferência, na mesma definição era que o conselho da cidade tivesse poder deliberativo, foi uma discussão entre consultivo e deliberativo, o consultivo não servia, então foi para o deliberativo, quer dizer, na política urbana o conselho da cidade deveria ter o papel deliberativo, pois bem, quando

voltou da prefeitura para ir pra câmara, o projeto de lei mudou esse contexto de proporcionalidade. (Entrevista J02, concedida em 13 de maio de 2012)

Esta situação gerou repercussão junto a alguns conselheiros, que acusaram a Prefeitura e o IPPUJ de manipularem o texto final. Entra em cena o Ministério Público de Santa Catarina – MP/SC, que embora não tenha impugnado o processo, sugere que a Prefeitura encaminhe nova versão do projeto de lei do PDP à Câmara, acompanhado de todas as anotações das modificações realizadas em relação ao texto originalmente aprovado na Conferência da Cidade. Segundo SANTANA (2015) este fato instalou uma cisão entre o IPPUJ e alguns delegados, que rendeu fortes debates na imprensa e redes sociais.

5) *O núcleo central do poder executivo manteve-se ausente, oferecendo apoio político e autonomia na realização das atividades.* Diferentemente de Florianópolis, onde o poder executivo influenciou decisivamente os encaminhamentos do plano, em Joinville, além do apoio político e autonomia, o IPPUJ recebeu condições operacionais mínimas para a realização das atividades previstas.

O prefeito entendeu que era uma questão técnica. O prefeito entendeu que o momento político dele era de fazer o plano acontecer, mas que ele não deveria intervir no plano. Havia um debate com a comunidade e existia o corpo técnico do IPPUJ e de outras estruturas da prefeitura conversando com a sociedade e haveria o produto. O que ele pediu foi mantê-lo informado. Em termos de reunião o prefeito deve ter participado de umas duas ou três reuniões em todo o processo. A primeira reunião com a comunidade ele participou para mostrar que havia uma boa intenção da prefeitura, mas ele não se

envolveu no texto, no conteúdo. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

Acreditamos que isto ocorre também pelo papel realizado pelo IPPUJ, no sentido de assumir a coordenação das etapas e de evidenciar, a cada momento, a separação entre as dinâmicas coletivas de discussão e os processos decisórios.

Existiu um pouco também, é o processo participativo, eles estão lá debatendo. Não quer dizer que aquilo que foi discutido lá eu vou trazer e o prefeito está obrigado a encaminhar aquilo à Câmara. E isso a gente colocava lá para eles. Vocês querem isso aqui, ok... mas pode ser que um ou outro item aqui, ao passar pelo jurídico, pelo técnicos nós vamos mudar. Porque cabe ao prefeito encaminhar para a câmara. O que nós vamos fazer é chegar para vocês e dizer “olha, tais e tais itens nós mudamos” nós não estamos fazendo nada às escondidas. (Entrevista J09, concedida em 13 de maio de 2012)

Além disso, segundo HOENICKE e CARVALHO (apud SANTANA, 2015, p.38) havia uma clara orientação da presidência do IPPUJ para evitar o enfrentamento. Já na visão de GOLLNICK e KUMLEHN (op. cit.), representantes do IAB/Joinville, houve um distanciamento do núcleo central do poder executivo do processo.

Kumlehn (2012) foi enfático ao criticar o distanciamento do Prefeito. Ele compara o processo de elaboração do Plano Diretor, no âmbito da municipalidade, ao processo de planejamento estratégico empresarial. Neste último, um dos grandes papéis na condução do processo, e que responde por grande parte do seu sucesso, é o envolvimento e a participação da alta administração. Nas aberturas, tanto da Audiência Pública, como da Iª Conferência da Cidade, o Prefeito não compareceu. O Vice-Prefeito o representou(...) Sobre a “fraca” participação do Prefeito Municipal (Marco A. Tebaldi) ao longo do processo, Hoenicke (2012), corroborada com Carvalho (2012) afirmando que essa foi uma decisão pessoal. O Prefeito delegou ao

IPPUJ a missão de coordenar as atividades de revisão do Plano Diretor, contando com o suporte da Procuradoria Geral do Município. Carvalho (2012) disse que se reuniu 2 ou 3 vezes com o Prefeito para reportar o andamento das discussões, tendo em vista o cumprimento do cronograma estabelecido. (SANTANA, 2015, p. 39).

O fato é que os técnicos do IPPUJ manifestaram, ao longo das entrevistas, que não houveram maiores constrangimentos à condução das etapas do PDP. Esse fato possibilitou que as atividades fossem encaminhadas, em grande medida, a partir das disposições e decisões internas do próprio órgão. Esse aspecto contribuiu fortemente para que o processo ganhasse celeridade.

O processo de implantação do PDP, no entanto, não é encerrado com a entrega do projeto de lei à Câmara de Vereadores. Este fato marca o início de um novo ciclo de discussão do que se prolongaria por mais tempo que o esperado. Entregue pelo prefeito aos vereadores em outubro de 2006, o PDP só seria efetivamente implementado através da promulgação da LC n°261, em fevereiro de 2008.

Esta dinâmica é bastante diferente daquela encontrada em Florianópolis, onde o Plano Diretor, após ser entregue para a Câmara de vereadores, foi votado e aprovado em pouco mais de três semanas. Em Joinville, os dezesseis meses que separam a entrega de sua aprovação pelos vereadores, podem ser creditados à amplificação, no interior do legislativo municipal, de conflitos surgidos nos encaminhamentos finais do PDP.

Aí a procuradoria fez alguns ajustes. E aí alguns delegados do plano diretor fizeram uma ação na Câmara e pediram que a lei fosse revista. E a lei ali foi toda revista na Câmara de Vereadores. A mudança assim, as vezes a gente mudava palavras. Porque isso foi um fator que a gente não achou muito interessante, pois no momento em que se discutia artigo por artigo da lei tinham sugestões dos

delegados de mudar adjetivos, sabe. Caiu numa coisa assim muito pontual. Não na questão mesmo da discussão mais, vamos dizer assim, não tão detalhada. Aí quando a lei foi para a Câmara esse pessoal disse “mas essa palavra aqui mudou”, “não concordamos”, aí houve toda essa... a Câmara refez toda a discussão. Chamou os delegados tudo de novo e aprovou o texto praticamente o que tinha sido. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

Para alguns atores a demora se dá também por limitações de compreensão por parte dos vereadores em relação ao conteúdo do PDP.

(...) certa dificuldade de entendimento. E tem aquelas questões, onde a Câmara sofre pressão de todos os segmentos e aí tem que se conciliar estes interesses. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

Para outros ainda a lentidão se dá pela natureza própria do Legislativo Municipal ou pela interferência do Ministério Público na dinâmica das discussões.

(...) se a câmara de vereadores não estiver presente, acontece o que sempre acontece. Ficam anos o projeto na gaveta, anos o projeto sendo discutido a vírgula se é antes ou depois. Se citação é antes ou depois (...). Interesses econômicos, interesses políticos, interesses partidários, interesses pessoais. E quando essa pressão, e aí poderia ser o grande gancho que a gente poderia começar a aperfeiçoar então os instrumentos ou o processo para fazer essa discussão de como fazer essa vontade pelo menos de uma visão mais técnica valer, é colocar o vereador na situação, na saia justa mesmo. É colocar ele de cara a cara com a população: e aí, como é que vai ser esta discussão? Ele vai dizer amém para dois santos? Como é que é? Aos poucos isso vai quebrando essa cadeia que todo mundo tem, essa aversão que todo mundo tem em relação à categoria política para poder chegar a esses pontos que seriam assim então fundamentais para a gente poder chegar já nos processos de efetiva participação popular. (Entrevista J08, concedida em 13 de maio de 2012)

Para os técnicos do IPPUJ, além de moroso, o processo exigiu bastante comprometimento de seu quadro técnico. Esta demora, no entanto, não teria representado falta de articulação entre a Câmara e o IPPUJ, tampouco uma modificação substancial no conteúdo final do PDP.

Foi uma relação tranqüila. Nós tínhamos o técnico sempre lá expondo. Tranqüilo eu falo assim, o tema é polêmico, ele é conflituoso, mas nunca ninguém saiu no tapa. Era aquele debate caloroso, mas respeitoso. Então nós tivemos a Lídia e o Gilberto sempre dando o aporte lá. Cada artigo foi lido, foi detalhado para eles porque se chegou naquilo. Trouxemos o que aconteceu nas discussões com os delegados. (Entrevista J09, concedida em 13 de maio de 2012)

Alguns conflitos emergiram no momento em que certos delegados da Conferência da Cidade passaram a intervir nas discussões que aconteciam na Câmara. Mesmo que estes momentos não tenham sido recorrentes, cabe ressaltar o surgimento de conflitos entre instâncias que disputam a legitimidade do processo decisório. Assim como ocorrera entre IPPUJ e IAB em etapas anteriores, ocorre também entre os Delegados da Conferência e a Câmara de Vereadores na etapa final do PDP.

Em alguns momentos até alguns delegados se fizeram presentes lá. A Câmara abriu espaço para eles. Na hora que os delegados começaram a querer impor e dizer “isso nós decidimos lá então vocês não podem mudar aqui” aí eles “não, espera aí, aqui é um outro fórum, eu tenho total liberdade e competência para mudar”. Então foi nesse aspecto. (Entrevista J09, concedida em 13 de maio de 2012)

A partir da implantação do PDP em 2008, inicia-se uma nova etapa do planejamento urbano institucionalizado em Joinville. O Plano Diretor Participativo – PDP, torna-se Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Joinville – PDDS. Além de diretrizes gerais, seu conteúdo estabelecia a necessidade de elaboração de 76 leis complementares,

necessárias para a sua regulamentação. Dentre as leis complementares mais importantes estavam:

- 1) A Lei de Estruturação Territorial, responsável por instituir o macrozoneamento municipal, rural e urbano;
- 2) A Lei de Ordenamento Territorial – LOT, responsável por regulamentar o parcelamento do solo, o sistema viário e o uso e ocupação do solo;
- 3) A lei de qualificação do ambiente construído, que seria o resultado da reformulação do Código de Postura Municipal e o estabelecimento de regras urbanísticas e edilícias para a implantação de usos de infraestrutura urbana;
- 4) A lei de qualificação ambiental, responsável por instituir o Código Municipal do Meio Ambiente;
- 5) A lei de Democratização da Gestão do Planejamento, responsável por regulamentar os instrumentos de garantia da participação popular;
- 6) A lei de indução do desenvolvimento sustentável, responsável por regulamentar alguns os instrumentos do Estatuto da Cidade como o IPTU progressivo no tempo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a desapropriação para fins de Reforma Urbana;
- 7) A lei complementar de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, responsável pela regulamentação de outro grupo de instrumentos do Estatuto da Cidade, como: consórcio imobiliário; direito de superfície; transferência do direito de construir; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas;

direito de preempção; fundo municipal de promoção do desenvolvimento; e

- 8) A lei de regularização fundiária, responsável por possibilitar a aplicação dos instrumentos tais quais: concessão de uso especial para fins de moradia; concessão do direito real de uso; e setores especiais de interesse social.

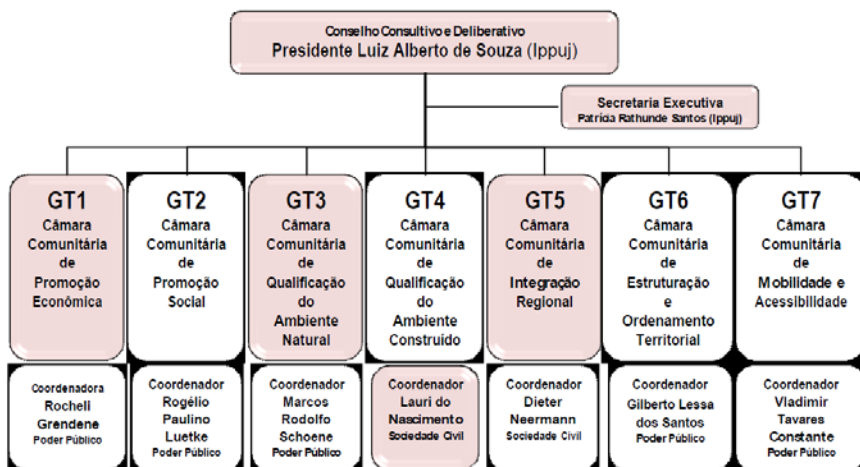
O desenvolvimento deste extenso e complexo conjunto de normas urbanísticas não ficaria ao encargo do IPPUJ. O próprio PDDS determinava que as discussões e decisões a respeito de todas estas leis complementares deveriam ocorrer no âmbito de um Conselho da Cidade – CC à ser instituído.

Mas o joinvillense que espera mudanças efetivas, grandes obras que resolvam os problemas de infraestrutura e mobilidade na cidade precisa de um pouco mais de paciência. A aprovação do Plano Diretor não traz mudanças práticas na hora. Ele apenas traça planos para nortear leis posteriores, estas, sim, com aplicações diretas. 76 leis complementares deverão ser revisadas ou alteradas no prazo de um ano, prometendo bastante trabalho para os vereadores em 2008. (Jornal A Notícia, Coluna de Edson Burg de 13 de dezembro de 2007).

Ainda no ano de 2008 iniciam as tratativas para a formação do CC, o que viria a ocorrer somente em julho de 2009, com a promulgação da Lei Complementar 299/2009. Não sem conflitos, esta nova instância de participação social foi o resultado de um processo longo de debates entre poder público, associações de moradores, entidades de classe, entre outros. A referida lei regulamentava ainda a Conferência Municipal da Cidade.

O CC era composto por três instâncias: 1) Conselho Consultivo e Deliberativo – CCD; 2) Sete câmaras Comunitárias Setoriais – CCS¹²⁸; e 3) Secretaria Executiva. O CCD era formado por 15 membros e seus respectivos suplentes, sendo 07 representantes do Poder Público, um membro para cada câmara comunitária setorial; e 07 representantes da sociedade civil organizada, igualmente indicados pelas câmaras comunitárias setoriais. O 15º membro seria a presidência do CCD, a ser ocupada, pelo próprio presidente do IPPUJ.

Figura 31: Organograma do Conselho da Cidade de Joinville



Fonte: IPPUJ, 2010.

¹²⁸ As sete CCS eram assim denominadas: 1) Promoção Econômica; 2) Promoção Social, 3) qualificação do ambiente natural; 4) Qualificação do Ambiente Construído; 5) Integração Regional; 6) Estruturação e Ordenamento Territorial; e 7) Mobilidade e Acessibilidade. Cada câmara setorial é formada por cinco membros titulares do Poder Público e cinco membros titulares dos seguintes segmentos sociais: a) entidades empresariais; b) entidades de trabalhadores; c) entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; d) organizações não governamentais; e) movimentos sociais.

Os membros do poder público seriam indicados pelo Prefeito Municipal, enquanto os membros da sociedade civil seriam eleitos no âmbito da Conferência Municipal da Cidade – CMC. A CMC foi organizada, de forma extraordinária, no mês de agosto de 2009, entre os dias 6 e 8 de agosto. O principal encaminhamento do encontro foi a definição dos nomes que comporiam a representação da sociedade civil nos CCS e CCD. Em 13 de agosto entram em vigor os Decretos 15.894 e 15.895. O primeiro nomeia os 15 membros do CCD, e o segundo nomeia os 140 membros – 70 titulares e 70 suplentes – das CCS.

Neste novo desenho institucional, o IPPUJ apresenta-se de duas formas: 1) como participante ativo no interior das diversas câmaras, que contam, todas, com algum representante do órgão, seja como titular ou suplente; e 2) como órgão consultivo e de apoio técnico às discussões. O IPPUJ mantém influência importante neste arranjo, tendo em vista sua capacidade de direcionar as discussões e encaminhamentos, seja no interior das CCS, seja no âmbito do CCD.

Cabe ressaltar que o Diretor Presidente do IPPUJ é o ocupante nato da cadeira de presidente do CCD. Por este motivo, além de proferir o voto de desempate em qualquer discussão, ele é o responsável por convocar, dirigir e disciplinar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. Mesmo tendo em vista as competências conferidas à presidência do CCD, é fato que o poder de influência do IPPUJ na conformação das políticas e instrumentos de desenvolvimento urbano é bastante mais limitada do que em épocas anteriores.

Estas primeiras ações de reorganização administrativa em Joinville não ocorrem, no entanto, sem controvérsias. Reproduzindo parte dos conflitos surgidos em etapas anteriores, a constituição do CC - e de suas instâncias internas - foi objeto de críticas por parte de certos atores sociais, sobretudo

aqueles que já se apresentavam mais céticos no momento de discussão do PDP. A crítica mais contundente dizia respeito à própria estrutura do CC, que criava instâncias amplas de discussão e debate – as CCS, mas, por outro lado, dava o poder de voto e decisão para uma instância muito mais restrita, o CCD.

A estrutura anterior do Conselho tinha chamados assim “conselheiros e primeira classe” e “conselheiros de segunda classe”. Os membros das comissões, das câmaras técnicas, não votavam. Elas elegiam um representante que formava o Conselho. Que vota e que não vota. De acordo com a composição, ficava uma coisa estranha, de fato. (Entrevista J10, concedida em 13 de maio de 2012)

Além disto, eram apontados aspectos pertinentes à distribuição da representação entre a sociedade civil e o poder público. Em relação as CCS a crítica era a seguinte:

(...) em todos os decretos, todas as normatizações, todos os documentos do MCidades através do ConCidades, sempre se falou 40 e 60, sempre, sempre, sempre. O município inventou. Colocou 51,42%¹²⁹ para o ente público, só municipal, e 48 e uns quebrados para os outros. Então quando se fala que o Conselho das Cidades é paritário, é uma mentira. (Entrevista J09, concedida em 13 de maio de 2012)

Crítica semelhante foi direcionada ao CCD:

(...) e ainda teve uma outra invenção: conselho consultivo e deliberativo, veja só “conselho consultivo e deliberativo, formado por 14 membros, mais um, que é o presidente do IPPUJ, onde eu tinha sete câmaras aqui e sete câmaras aqui. Mas o voto de minerva era do IPPUJ. Então não era paritário.

¹²⁹ Segundo cálculos deste entrevistado, das setenta vagas para membros titulares no CCS, 36 eram ocupadas pelo poder público, o que resultava em uma porcentagem de 51,42% do total de cadeiras. Já a Sociedade Civil ocupava 34 cadeiras, representando 48,58%.

Nunca! (Entrevista J12, concedida em 13 de maio de 2012)

Além da distribuição da representatividade entre poder público e sociedade civil, outra crítica direcionada ao CCD fazia menção à própria distribuição da representatividade no interior da sociedade civil. Segundo alguns atores, o desenho institucional dava primazia aos setores produtivos em detrimento dos movimentos comunitários.

(...) só lá no CCP é que votava. Só lá se tinha poder de voto. Formado por sete membros da sociedade civil e sete do público (...) o que aconteceu: Udo Dohler representava uma câmara, integração regional. Mariah, econômico. Salete, na época presidente da AJORPEME, Maria Salete. Jorge Laureano e Evandro de Souza. Aí tinha o Emerson Siqueira e Leni Peña. A única mosca do coco do bandido era o Leni Peña. Todo o resto representava empresários. Isso aqui é tudo empresário. Do setor produtivo. Todos vinculados à ACIJ ou à AJORPEME. Diretamente. Isso que dizer o seguinte: eles iam fazer a cidade pelo modelo produtivo. Ambiental e social, esquece. Tá fora. Não entra na pauta. Tanto é que na LOT que surgiu (...) surgiu uma LOT capenga. Como já escrevi em um texto aí, que foi divulgado. A caneta só tinha uma cor, só a cor econômica. E assim foi redigida a LOT. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

Esta visão é corroborada por outro representante da sociedade civil, conforme trecho de entrevista transcrito abaixo:

Quando formaram os grupos da sociedade civil e tinha que tirar um representante dali, sempre tinha um empresário, um industrial, naquele grupo. E a maioria deles foi ou titular ou suplente para o Conselho Deliberativo (...). pessoas que representassem alguma entidade. Essas poderiam ser eleitas para o Conselho da Cidade. E nós sabemos que os movimentos sociais não são organizados a ponto de ter um CNPJ, de ter um Estatuto, de ter uma organização jurídica como as entidades patronais e as entidades empresariais, têm. Então este foi o primeiro ponto negativo do Conselho, de não

entender a realidade da cidade. (Entrevista J03, concedida em 13 de maio de 2012)

O CCS também não é poupado de críticas:

Tinham sete vagas para as associações de moradores. Sete vagas. A Associação de moradores do bairro América assumiu cinco das sete. Uma associação de moradores assumiu cinco das sete. Porque? Porque três meses antes eu fui lá ensinar como se elegia conselheiro. Eu ensinei todo mundo como deveria ser feito. E das sete vagas, nós tínhamos representantes nas sete vagas e elegemos cinco. (...) só não conseguiu levar nenhum desses ao Conselho que é o mais importante. (Entrevista J02, concedida em 13 de maio de 2012)

Estas críticas e discussões estão na base dos problemas enfrentados pelo CC nos anos seguintes à sua criação. Suas primeiras ações foram: 1) a regulamentação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, através da lei nº 336 de 10 de junho de 2011; e 2) a aprovação da Lei Complementar 318/2010, que instituiu o macrozoneamento municipal. Ambas as leis não apresentam conteúdo polêmico, tendo sido discutidas e aprovadas no interior do CC sem maiores sobressaltos.

Analisando os relatórios de atividades do CC, percebemos que suas atividades são diversificadas. Além de regulamentar o EIV e o Macrozoneamento, o parco tempo de discussão¹³⁰ era tomado por aspectos como: estrutura do CC; regimento interno; leis de calçadas; análises e discussões sobre memorandos; discussões sobre dados da pesquisa de mobilidade urbana; discussão sobre Ensino Profissionalizante.

Destacamos, no entanto dois aspectos que chamaram a atenção: 1) o fato de o CCD assumir a competência de discussão das propostas de alterações de

¹³⁰ O CCD se reunia com periodicidade mensal.

zoneamento¹³¹, tema que ocupou três das 12 reuniões realizadas no primeiro ano do conselho;¹³² e 2) discussão sobre projetos pontuais, como a Requalificação da Área Central.

(...) o Conselho da Cidade, ao invés de discutir a regulamentação do Plano Diretor, passa a ser o novo canal de demandas específicas, aprovando mudanças na lei de zoneamento para atendimento a interesses privados e não coletivos. Não só isto, o conselho passou a ser o canal para aval dos projetos de desenho urbano, uma tarefa que não cabe a nobre missão a que o Conselho foi designado, desviando-se cada vez mais, de forma conveniente aos gestores urbanos, das suas reais finalidades. (GOLLNICK, Sérgio. Arquiteto e Urbanista, Blog pessoal: La Vie en Ville).

A partir da aprovação destas duas leis complementares, o CC inicia a discussão da Lei de Ordenamento Territorial – LOT, que viria a ser o processo mais laborioso e controverso desde o início das discussões do novo plano diretor em Joinville. Assim como ocorrera em Florianópolis, é no momento da definição amíúde dos parâmetros urbanísticos - de parcelamento, uso e ocupação do solo - que emergem as maiores polêmicas. Por trabalhar com diretrizes gerais e generosas, com baixo grau de rejeição, tais como participação e sustentabilidade, o PDP evitou o acirramento das divergências. Estas, no entanto, emergiram com especial ímpeto a partir da discussão da LOT.

Poderíamos afirmar que é no âmbito da LOT que inúmeras incompatibilidades entre as percepções dos diversos grupos sociais tornam-se mais evidentes. Os conflitos afloram do confronto entre idéias, demandas e interesses de técnicos, promotores imobiliários, proprietários fundiários,

¹³¹ Neste momento a Lei de Zoneamento em vigência era ainda aquela aprovada em 1996.

¹³² Para título de comparação, as discussões para a elaboração de Lei de Macrozoneamento ocupou apenas uma reunião; e a regulamentação do EIV, duas.

industriais, vereadores, movimentos comunitários, entre outros. Nenhum destes grupos é, no entanto, monolítico. Se em alguns momentos tais divergências eram conciliáveis, em outros se transformaram em antagonismos, onde nenhum dos lados estava disposto a ceder e/ou negociar.

Este antagonismo pode ser didaticamente caracterizado pela contraposição entre dois pólos que carregam visões de mundo diferentes: de um lado aqueles que compreendem a produção da cidade como a prática do valor de troca ao espaço urbano e, de outro lado, aqueles que compreendem que a produção da cidade, deve ser, antes, baseada em valor de uso¹³³. Este aspecto pode ser explicativo das dificuldades encontradas em muitos municípios catarinenses¹³⁴ que tiveram seus processos de elaboração de

¹³³ Remetemos aos conceitos de valor de uso e valor de troca contidos na obra “O Capital” de Karl Marx. Para o valor de uso, Marx apresenta importantes conceitos como: 1) renda absoluta, que se refere ao direito de propriedade dos terrenos; 2) renda diferencial I – relacionada às vantagens locacionais de uma propriedade; e 3) renda diferencial II, baseada principalmente nas vantagens contidas no interior de uma propriedade, que dependem, sobretudo, da natureza dos ocupantes. Tendo como base a busca pela maximização do valor de troca estão os agentes vinculados ao capital imobiliário, cujas lógicas se desenvolvem segundo movimentos sucessivos: é nos setores geográficos propícios à implantação dos espaços de comércio, escritórios e moradias de luxo que ele é mais ativo, pois é neste tipo de organização que ocorre uma maximização de seus lucros. Mais este capital especializado se desenvolve em grande escala, mais ele se vale de ganhos proporcionados pela exploração da renda da terra, sobretudo das rendas diferenciais I e II. A concentração e extensão do controle do capital imobiliário sobre o espaço urbano e sobre as políticas de desenvolvimento urbano seguem a lógica de aumento das vantagens recíprocas e de maximização dos lucros. É neste contexto que emergem os conflitos, muitas vezes inconciliáveis, entre o valor de troca – que segue a lógica dos promotores imobiliários – mas não somente deles - e o valor de uso, que corresponde a segmentos sociais tradicionalmente vinculados a áreas bem delimitadas da cidade, que lutam pela manutenção de suas condições de reprodução da vida cotidiana e de apropriação do espaço urbano.

¹³⁴ Citamos aqui a pesquisa empreendida por pesquisadores vinculados do Laboratório Cidade e Sociedade, do Departamento de Geociências da UFSC, que ao longo dos anos de 2010, 2011 e 2012, elaboraram uma análise dos processos de elaboração dos Planos Diretores Participativos das oito cidades mais populosas de

planos diretores bloqueados. É fortemente pertinente na compreensão dos caminhos tomados não somente pelo Plano Diretor de Joinville, mas também de Florianópolis.

Cabe ressaltar, no entanto, que o cenário de atuação de alguns atores, como aqueles vinculados à produção imobiliária, não é o mesmo em Florianópolis e em Joinville. Diferentemente da capital, Joinville parece não sentir ainda o impacto ostensivo da atuação do capital imobiliário.

Então ao longo da década de 90 para cá o município foi se estruturando a ponto de que hoje são poucos loteamentos que acontecem na cidade. Eles não são mais algo preocupante. A nossa construção civil ela ainda, se a gente olha para outros centros de cidades, ela ainda é tímida. Não há ainda esta especulação. Hoje tem lugares que a gente gostaria que estivessem mais construídos e não estão. Então ainda não é uma situação tão crítica. O próprio debate, quando você fala de passar para 18 pavimentos para 30 pavimentos, na verdade era na verdade muito no achômetro. Era uma construtora contra as outras. As outras não querendo ir até os 30, porque? Porquê eu vou perder competitividade pois eu não sei construir até 30 pavimentos. Foi uma situação que não nos incomodou na discussão. Tanto que a preocupação nossa, a gente viu em alguns municípios que acabaram tendo nos seus novos planos diretores um consumo muito maior do espaço, os índices ficaram muito elevados, o nosso não. Eles não foram discutidos naquele momento, mas nas discussões posteriores não há essa pressão. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

O fato do capital imobiliário não ser tão preponderante nos destinos da urbanização de Joinville não quer dizer que os conflitos sobre os índices urbanísticos estejam ausentes. Muito pelo contrário. Ao analisar os

discursos e atitudes de agentes inseridos no interior do CC¹³⁵, percebemos que as discussões sobre a regulamentação de tais instrumentos é intensa.

Queremos sublinhar o fato de que a chave de explicação da morosidade que tem permeado a elaboração da nova LOT não é somente vinculada à existência de segmentos economicamente hegemônicos que bloqueiam as discussões ou que fazem valer suas visões através estratégias políticas específicas.

Pelo que pudemos averiguar ao longo das entrevistas e conforme conteúdo já apresentado anteriormente, uma das chaves de explicação dos percalços da LOT é intrínseco ao próprio processo de elaboração do plano diretor: a cisão ocorrida no momento de encaminhamento do PDP à Câmara de Vereadores. A lentidão assumida na tramitação da LOT parece não ser fundamentada somente na questão econômica de produção da cidade, mas também na disputa pela legitimidade entre saberes técnicos que apresentam bases conceituais diferentes: de um lado a atuação ainda marcante do IPPUJ no interior do CC; e de outro lado, o grupo de profissionais vinculados ao IAB/Joinville, responsáveis pela maior parte das críticas e ações de constrangimento legal ao processo.

É preciso destacar, no entanto, que a questão de fundo desta disputa não é meramente urbanística e/ou conceitual. Lembrando o conteúdo apresentado no segundo capítulo, este conflito pode ser compreendido também como uma disputa política – não necessariamente partidária – que tem uma

¹³⁵ Sugerimos a leitura do Blog “La Vie en Ville”, endereço: <http://lavienville.blogspot.com.br/>, elaborado pelo Arquiteto e Urbanista Sérgio Gollnick, que atua a cerca de três décadas no município. Ali ele apresenta sua visão a respeito das discussões do PDP e do CC. Sugerimos igualmente a leitura do blog “Nova LOT Joinville” no endereço: <http://novalotjoinville.blogspot.com.br/>. Esta página é alimentada por Juarez Vieira, membro do CC representando a Associação de Moradores Anita Garibaldi - AMIGA

dimensão “territorial”: a jurisdição sobre um domínio específico de conhecimento. Em um cenário marcado, por um lado, pela crise de legitimidade do planejamento urbano institucionalizado e, de outro, pela emergência de contra poderes – ou contra-expertises – que passam a questionar as fórmulas tradicionais de ação, a disputa entre IPPUJ e IAB/Joinville, pode ser compreendida também como uma disputa pela legitimidade do “conhecimento competente” e da prática profissional. Uma forma importante de exercer poder e influenciar as relações – culturais, políticas e econômicas - no interior de uma sociedade. Obviamente a questão partidária não está ausente na leitura de alguns autores:

Eles eram oposição ao governo. Como eles batiam no governo anterior, que era do PSDB, mudo o governo para o PT e eu acho que estas pessoas, eles imaginavam que iriam estar no governo. Entendo assim. E eles não entraram no governo. Alguns prestam consultorias para outras cidades. São pessoas que têm um entendimento técnico. Nós não contratamos ninguém. Nós não contratamos nenhuma consultoria. Não estou dizendo que foi isso, mas foi uma oposição um tanto quanto sistemática e que a gente não vê muito sentido. A gente não consegue ver que isso esteja contribuindo para o processo. Porque quando a crítica é produtiva, tudo bem, a gente entende a crítica e, né... nós não somos os donos da verdade. Quando é uma questão sistemática e parece assim um sentido de que o processo não vai para a frente, aí a gente começa a não entender, a não concordar ao menos, com isso. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

O fato é que depois de praticamente quatro anos (de janeiro de 2011 a dezembro de 2014) a LOT ainda não foi implantada. Neste período a atuação do MP/SC tem sido intensa. Mobilizado por uma ação civil pública elaborada pelo grupo de arquitetos do IAB anteriormente citado, o MP/SC tem questionado os procedimentos implantados ao longo dos últimos anos, judicializando não somente o processo de discussão da LOT, como também a estruturação do CC. Se do lado dos atores sociais críticos ao CC tal

postura é tida como benéfica, para alguns atores institucionais ela é considerada amplamente prejudicial.

Mas, por exemplo, a questão do legalismo, que acho que é uma vertente que tem que ser analisada. Do excesso de influência do judiciário dentro das decisões. Hoje, vou dar o exemplo das APP's do Código Florestal, o MPSC está emitindo uma nota técnica com o enunciado de que não é trinta e é quinze em Santa Catarina o recuo de margem de rio das APP's. Ele está legislando. E isso tem influenciado, a gente vê pelos processos judicial que estas duas cidades e a gente vê no Brasil interior, até para o reajuste de IPTU, qualquer demanda hoje o MP, a gente sabe que virou o quarto poder realmente e que ele determina e o MP como a imprensa, que hoje eu não sei quem é o quarto poder, se é a imprensa ou é o MP, ou se tem um quinto poder ou se eles dividem o quarto poder, porque eles acabam determinado realmente. Eles acabam pautando. Quando sai em qualquer jornal que o MP está investigando a audiência pública, pronto. Aquilo já cai como, já joga uma suspeição e que associações, quando sai uma manchete “as associações de moradores questionam a audiência da ponte, a audiência do plano diretor”, pronto. Aí o MP determina uma diligência. Isso deslegitima todo o processo. (Entrevista J16, concedida em 25 de novembro de 2014)

Um dos fatos mais curiosos diz respeito a anulação da aprovação da LOT no âmbito do CC. Ocorrida em janeiro de 2012 tal ação realizada pelo MP/SC revogou as decisões do CDC, compreendendo que estas não teriam validade, já que o mandato de seus membros havia sido finalizado meses antes.¹³⁶ Desta forma toda a discussão da LOT que havia ocorrido ao longo do ano de 2011 – entre os meses de fevereiro e dezembro – foi invalidada.

¹³⁶ Conforme o conteúdo das Leis Complementares 15.894 e 15.895 a vigência dos mandatos era de dois anos a contar da data de publicação das leis, ou seja, de agosto de 2009 a agosto de 2011. Tal nomeação, que poderia ser prorrogada por mais um mandato de dois anos – mas não o foi - já estava caduca quando da aprovação da LOT pelo CC em março de 2012.

Na sexta-feira (27) o advogado Gustavo Pereira da Silva, protocolou uma Ação Popular contra a presidente do Instituto de Planejamento Urbano de Joinville (IPPUJ), a presidente do Conselho da Cidade, o presidente da Câmara de Vereadores e contra o prefeito Carlito Merss. Nessa ação, cinco autores pediram a anulação da votação da LOT. A argumentação se baseia em dois aspectos. O primeiro é que os 140 conselheiros do Conselho da Cidade, que elaboraram a LOT que ocupam cargos desde 2009, estão ilegais em suas funções. Os mandatos desses conselheiros, conforme a lei municipal complementar número 299, que criou o Conselho da Cidade, em seu artigo 2º e artigo 15, estabelece que os mandatos dos conselheiros tenham a duração de dois anos. Com isso, desde agosto de 2011, suas decisões não possuíam efeito legal. Para Gustavo Pereira, o prefeito Carlito Merss teria que convocar uma nova conferência. (GIESSEL, Rogério. Coluna no Jornal Notícias do Dia, de 31 de janeiro de 2012)

Depois deste episódio, a discussão da LOT não é levada a cabo e o próprio funcionamento do CC passa por um momento longo de indefinições.

O IPPUJ inicia um processo de reestruturação do conselho, tendo como base a assimilação de grande parte das críticas desferidas ao longo dos três anos de funcionamento. Assim, em 31 de julho de 2012 é sancionada a Lei Complementar nº 380 que dispõe sobre uma nova regulamentação do CC e da Conferência Municipal da Cidade, revogando a antiga Lei Complementar nº 262/2008.

Hoje o Conselho é paritário. Pelo plano diretor ele era paritário, 50-50. Nós fizemos uma proposta de lei nova e estamos colocando agora a maioria da participação da sociedade civil. Mas nós vamos ter que trabalhar com essa sociedade civil. Por que? Porque a conferência que gente fez, que elegeu os delegados, nós tivemos vagas que não foram preenchidas da sociedade civil. Não houve uma participação muito intensiva da sociedade civil, de sindicatos, de associações, para preencher as vagas. Quem hoje participa do Conselho são algumas associações de moradores que estão justamente na

área mais nobre da cidade. São aquelas até que representam a classe mais favorecidas. E as associações lá dos bairros não estão no conselho. (Entrevista J05, concedida em 13 de maio de 2012)

Nesta nova estrutura o CC absorve importantes mudanças, dentre as quais:

- 1) A presidência do CC passa a ser ocupada por membro eleito em Plenária;
- 2) O Conselho Deliberativo e Consultivo é transformado em plenária, sendo conformado agora por 52 membros, entre titulares e suplentes com a seguinte distribuição:

Tabela 12: Representação no âmbito do Conselho da Cidade de Joinville

ORDEM	SEGMENTO	SETOR	Nº	%
1	Poder público municipal	Público	20	38,40%
2	Movimentos populares	Privado	16	30,80%
3	Entidades empresariais	Privado	04	7,7%
4	Entidades sindicais	Privado	02	3,85%
5	Entidades profissionais	Privado	04	7,7%
6	Entidades acadêmicas	Privado	04	7,7%
7	Organizações não governamentais	Privado	02	3,85%
TOTAL			52	100%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de IPPUJ (2012) – LC n° 380

- 3) As Câmaras Setoriais foram reduzidas a quatro, resultado da fusão de antigas câmaras: 1) Ordenamento territorial e integração regional; 2) Promoção econômica e social; 3) Qualificação do ambiente natural e construído; e 4) Mobilidade urbana;
- 4) Cada câmara setorial passa a ser composta por 13 conselheiros. Todos estes conselheiros fazem automaticamente parte da plenária. Deixa de existir, portanto, o antigo desenho que diferenciava representantes de “primeira categoria”, com direito a voto; e

representantes de “segunda categoria” que participavam apenas das discussões no âmbito das câmaras setoriais.

- 5) A criação de grupos de trabalho, de caráter transitório, responsáveis por avaliar, discutir e propor ao plenário, temas e assuntos de caráter emergencial que venham a ocorrer no âmbito do desenvolvimento urbano do município.

A nomeação dos novos membros do CC só viria a acontecer um ano mais tarde, em maio de 2013, com a entrada em vigor do Decreto nº 20.699. Desde então a principal tarefa do CC tem sido rediscutir a LOT.

Cabe ressaltar uma breve linha do tempo que remonta a ação civil pública de janeiro de 2012 que anulou as decisões do CC. A cronologia dos fatos foi o seguinte:

- 1) 07 meses para a sanção da lei que reestrutura o CC, em 07/2012;
- 2) 10 meses para a nomeação dos membros do CC, em 05/2013; e
- 3) 18 meses para o início das audiências públicas para a redefinição do conteúdo final da LOT¹³⁷, em novembro de 2014.

Se contarmos ainda os dez meses de discussão da LOT que ocorreram anteriormente janeiro de 2012, totalizamos 45 meses - quase quatro anos - de discussão. Isto sem mencionar o período necessário para a aprovação pela Câmara de Vereadores, instância que em Joinville apresenta um comportamento moroso quando se trata de discussão dos instrumentos de planejamento urbano.

O grande problema nosso é porque o Legislativo tem um prazo solto. Então vai para o Legislativo fica um

¹³⁷ No momento mesmo em que é escrito este trecho da tese, a Prefeitura de Joinville divulga uma nota no Jornal A Notícia, em 10 de novembro de 2014, dando conta da definição do cronograma de discussões da LOT através de audiências públicas.

ano, um ano e meio, dois anos. Na hora que eu aprovo, agora aprovamos o macrozoneamento. Em seguida nós tínhamos um prazo tal para fazer o parcelamento, uso e ocupação do solo. Foi feito. E então isso aprovado eu passo para outras etapas. Vamos descendo em escala. Mas cria estas situações. Normalmente nós estamos tendo um prazo de dois anos no nosso legislativo. (Entrevista J09, concedida em 13 de maio de 2012)

Na visão te alguns atores a tramitação na Câmara de Vereadores promete ser um capítulo a parte.

O quase morto Desenville, conselho de notáveis e respeitáveis senhores da indústria e comércio criado pelo LHS com objetivo de reduzir o poder da ACIJ sobre a Prefeitura (esta leitura é minha) ressuscitou sob a convocação do Prefeito para assinar um manifesto de apoio a votação da LOT - Lei de Ordenamento Territorial que encontra-se parada na Câmara por uma decisão da justiça. Curioso é que este conselho, que não se reúne nem discute nada sobre Joinville há muito tempo e, não tem em sua composição nenhum representante dos segmentos sociais ligados às associações de moradores, sindicatos de trabalhadores, conselhos profissionais, OAB, ONGs, movimentos sociais, etc., venha a ser utilizado para atender os desejos do governo que teve suas decisões declaradas nulas pela justiça em relação a lei em questão. Fica uma péssima impressão de que por detrás deste pano se prepara uma peça, um teatro que deseja forçar a Câmara de Vereadores de Joinville vir a aprovar uma Lei que é inconstitucional pela forma como foi elaborada, sem o necessário exercício da democracia participativa. (GOLLNICK, Sérgio. Arquiteto e Urbanista, Blog pessoal: La Vie en Ville).

Somando o período do PDDS (2006-2008) ao período de regulamentação do Conselho da Cidade e de discussão da LOT (2008-2014), o tempo de elaboração do plano diretor participativo em Joinville é mais extenso do que o de Florianópolis, encerrado em dezembro de 2013. Em Joinville, ainda hoje(fevereiro de 2015) é a Lei de Zoneamento de 1996 que serve como instrumento básico de regulação urbanística.

7.3 Do planejamento à governança, passando pelo empreendedorismo

A análise da trajetória dos órgãos de planejamento municipais de Florianópolis e Joinville evidencia uma forte interrelação entre dinâmicas mais gerais de declínio do planejamento – que se inicia no Brasil principalmente na década de 1980¹³⁸ e se intensifica nos últimos anos da década de 1990¹³⁹; mas também da existência de dinâmicas e inércias específicas, que impõem atores, discursos e práticas diferenciadas em cada localidade. Entre ordem próxima e ordem distante (LEFEBVRE, 1974) é possível compreender que a análise das transformações do IPUF e do IPPUJ apresenta elementos que ao mesmo tempo aproximam e diferenciam cada trajetória específica.

Tanto em Florianópolis quanto em Joinville, os últimos anos têm significado um embate entre modelos de planejamento urbano que reivindicam o lugar antes ocupado pelo planejamento urbano de caráter físico-territorial e tecnicista: de um lado o marketing da cidade e o empresariamento urbano; e de outro um movimento de politização da vida local a partir da emergência de atores sociais dispersos e de alguns movimentos sociais organizados que passam a reivindicar a abertura das instâncias decisórias.

Neste tópico, trataremos especificamente do primeiro dos referenciais, o empreendedorismo urbano e suas variáveis: o marketing urbano, a imagem da cidade, o planejamento estratégico, empresariamento urbano, entre

¹³⁸ A partir do declínio da crise financeira do Estado Nacional e do refluxo da força centralizadora da administração pública presente no nacional desenvolvimentismo do período militar.

¹³⁹ Com a consolidação da descentralização política e administrativa para os municípios em um cenário de crise fiscal e de enfraquecimento do papel do Estado frente a políticas neoliberais do governo de Fernando Henrique Cardoso.

outros conceitos correlatos. Deixaremos para analisar o segundo referencial – de democratização do planejamento urbano - no tópico seguinte (7.4).

Para aprofundar as discussões sobre o empreendedorismo urbano, basearemos nossa análise na contraposição ente autores que corroboram com tal visão, como CASTELLS & BORJA (1996) e LOPES (1998) e autores mais críticos, como COMPANS (2005), HARVEY (1996 e 2003), RIZZO (2013), SANCHEZ (1997), SOUZA (2004) e VAINER (2000).

Dos pontos em comum entre os dois grupos, podemos ressaltar o consenso em relação ao surgimento do planejamento estratégico e as formas de transmutação de seus princípios para as administrações públicas: a década de 1960 marca a passagem da ideia de estratégia do âmbito militar para as empresas e corporações. Desde então o termo planejamento estratégico é recorrentemente utilizado no campo da administração de empresas.

A estratégia como disciplina provém dos gregos que a definiam como um conjunto de manobras, ou um esquema utilizado para obter vantagens sobre um inimigo em combate. O seu caráter extensivo a distinguia da tática que se referia a ações específicas limitadas. Assim, a sua origem vem da ação militar em tempos de guerra (LOPES, 1998, p. 75).

A consolidação da visão estratégica empresarial ocorre pela sedimentação de um ambiente competitivo. O planejamento estratégico, neste momento, teve como base uma matriz que analisava a realidade - interna e externa - de cada empresa a partir de critérios como oportunidade, ameaça, fragilidade e potencialidade. Desta análise surgem propostas de ações estratégicas e projetos prioritários.

A passagem destes princípios para as administrações municipais ocorre, principalmente, após a experiência de Barcelona, nos últimos anos da década de 1980, quando a cidade foi escolhida sede dos Jogos Olímpicos de

Verão de 1992. A remodelação da cidade seguiu os princípios de planejamento estratégico a partir de grandes projetos urbanos de gestão público-privada, vinculados a aspectos de marketing urbano e na promoção internacional da cidade. Barcelona se converte na principal referência do chamado “urbanismo estratégico”, conformando um “modelo Barcelona” de atuação. Os principais argumentos favoráveis fazem menção à dinamização da economia, resultante da conversão da cidade em um importante destino turístico.¹⁴⁰

Mesmo que alguns estudos mais recentes apontem fragilidades desta experiência¹⁴¹, o fato é que desde a década de 1990 o “modelo Barcelona”¹⁴² - e seu planejamento estratégico - tem sido propalado como uma das alternativas mais valiosas no contexto de redirecionamento das políticas das grandes cidades, não só européias, mas também latino-americanas¹⁴³.

Não faltam aqueles que oferecem, a preços não módicos, fórmulas capazes de conduzir qualquer cidade ao pódio restrito das cidades globais. Os clientes, muitos prefeitos latino-americanos,

¹⁴⁰ Segundo dados do ranking ‘Top City Destinations Ranking 2010’, elaborado pela consultoria Euromonitor International, Barcelona é o principal destino turístico da Espanha, a quinta cidade mais visitada da Europa e a 16ª do mundo.

¹⁴¹ Citamos aqui principalmente o estudo de Horácio Capel intitulado “El Modelo Barcelona: un examen crítico”. Com um teor mais crítico, podemos citar também o trabalho de Manuel Delgado, sob o título “La ciudad mentirosa. Fraude y miséria del modelo Barcelona (Madrid: Libros de La Catarata, 2007)

¹⁴² Mais ou menos institucionalizadas, mais ou menos fragmentadas territorialmente, as ações que tiveram como referência o “Modelo Barcelona” estiveram presentes em muitas cidades latino-americanas. Podemos citar, a título de exemplo, os casos de Rio de Janeiro, Curitiba, Recife, Salvador e São Paulo, no Brasil; Santiago, no Chile; e Buenos Aires, na Argentina.

¹⁴³ Mais ou menos institucionalizadas, mais ou menos fragmentadas territorialmente, as ações que tiveram como referência o “Modelo Barcelona” estiveram presentes em muitas cidades latino-americanas. Podemos citar, a título de exemplo, os casos de Rio de Janeiro, Curitiba, Recife, Salvador e São Paulo, no Brasil, Santiago, do Chile, Buenos Aires, na Argentina.

buscavam salvar suas municipalidades da insolvência promovida pela crise fiscal, seguindo o modelo mais vendido do continente: Planejamento Estratégico, à la Barcelona (MARICATO, 2001, p. 57).

Em um cenário internacional de enfraquecimento dos Estados nacionais, as questões urbanas ganham destaque. As cidades emergem enquanto unidades com maior autonomia e são levadas a buscar reorientações políticas e econômicas. Para os adeptos do empreendedorismo, trata-se de uma solução lógica frente ao contexto internacional de competitividade que aflora com a globalização e flexibilização da economia.

Nem toda região metropolitana pode ser, ou deveria ser, o Vale do Silício ou Yokohama. Mas cada uma requer a combinação de infraestrutura tecnológica, recursos humanos e sistemas flexíveis de gestão, sem o que elas estarão sujeitas aos selvagens e desestabilizantes altos e baixos dos fluxos globais da economia. (CASTELLS & BORJA, 1996, p. 14)

Para os críticos, trata-se de um rearranjo da economia global no qual o empreendedorismo urbano é imposto às localidades, sem direito de escolha e sem garantia de sucesso. Significa um novo modo de atuar do capitalismo internacional em sua fase de acumulação flexível.

(...) essa mudança tem a ver com as dificuldades que atingiram as economias capitalistas desde a recessão de 1973. Desindustrialização, desemprego, aparentemente “estrutural” e generalizado, austeridade fiscal tanto a nível nacional como local, combinados com uma onda crescente de neoconservadorismo e um apelo mais forte à racionalidade do mercado e da privatização. O crescimento do empresariamento urbano pode ter tido um papel importante numa transição geral na dinâmica do regime de acumulação de capital (fordista-keynesiano) para um regime de “acumulação flexível”. (HARVEY, 1996, p. 50)

Para CASTELLS & BORJA (1996), pioneiros na sistematização teórica do planejamento estratégico para as cidades, compreendê-las como atores

políticos significaria a instalação de um cenário onde as cidades necessitariam incumbir-se de novas competências e funções. Assim como ocorrera com as empresas, a intensificação de um mercado competitivo entre cidades obrigaria a instalação de práticas mais flexíveis, capazes de oferecer maior agilidade em um cenário de constante inovação e transformação. Para tais autores a receita do sucesso estaria na construção de “projetos de cidade”.

A consolidação deste novo papel dependerá da possibilidade de estímulo de grandes projetos de cidade que contem com uma participação ativa dos principais agente públicos e privados e conquistem um amplo consenso público” (CASTELLS & BORJA, 1996, p.154).

O planejamento estratégico surgiria então como a união de três aspectos:

- a) A constatação de um cenário de crise em face de um cenário de globalização e volatilidade da economia;
- b) A necessidade de estabelecer vínculos de negociação entre atores públicos e privados, com um papel ativo de lideranças políticas no recrutamento de esforços e sinergias; e
- c) A demanda de estabelecer agendas em comum para a produção de um consenso público, como forma de fomentar condições para que *“a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural.”* (CASTELLS E BORJA, 1996, p. 156).

Cabe ainda ao governo local a promoção interna à cidade para dotar seus habitantes de “patriotismo cívico”, de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da urbe. Esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm caráter monumental e simbólico como os dirigidos a

melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população (CASTELLS & BORJA, 1996, p. 160).

Atores como CASTELLS, BORJA e LOPES, assumem esta dinâmica como inevitável. Segundo suas visões, caberia às administrações públicas municipais a constatação da necessidade irrefutável de adaptação. Diante destas mudanças alguns atributos são valorizados, tais como: descentralização, fortalecimento do poder local, gestão eficiente, eficácia organizacional, entre outros.

À medida que a globalização torna a comunicação e a informação instantâneas, a nível mundial; à medida que os fluxos de riqueza passam a fluir em velocidades assustadoras e com alcance global; à medida que a mídia universal molda uma cultura uniforme; à medida que a produção de bens e serviços, incluindo a tecnologia necessária, pode se localizar onde for mais econômico; à medida que a competição capitalista passa a ser o mais produtivo caminho para o desenvolvimento; o espaço local definido pelas cidades torna-se o ponto modal desses fluxos globais, tornando a sua evolução condicionada por essa nova geometria. (LOPES, 1998, p.18)

O elemento básico para a estruturação de um projeto de cidade, segundo CASTELLS & BORJA (1996), estaria na construção de uma identidade local, que poderia ocorrer segundo três formas:

1. *Identidade legítima*: introduzida pelas instituições dominantes para estender seu domínio, em relação aos atores sociais, sendo definida nas várias teorias do nacionalismo, da autoridade e da dominação;
2. *Identidade de resistência*: gerada pelos atores sociais desvalorizados ou estigmatizados pela lógica da dominação. Constroem trincheiras de resistência, com princípios diferentes ou opostos àqueles que permeiam as instituições da sociedade.

3. *Identidade de projeto*: quando os atores sociais, na base de quaisquer materiais culturais a eles disponíveis, constroem uma nova identidade que redefine sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, buscam a transformação da estrutura social global.

Para a conformação da identidade de projeto, tanto a “identidade legítima” quanto a “identidade de resistência” podem colaborar. Para alguns críticos esta “cidade intencional” seria o produto de uma identidade artificial, imposta muitas vezes de forma autoritária e sem vínculos tanto com a histórica quanto com a realidade concreta dos lugares. Por outro lado, os defensores do planejamento estratégico compreendem esta “cidade pensada” como:

(...) projetada e construída de forma a potencializar as oportunidades e reduzir as ameaças, buscando desenvolver os seus pontos fortes e reforçar os seus pontos fracos, dentro de uma visão de futuro gerada pelo desejo de sociedade, em um esforço coletivo de ação e realização. Em um mundo de incertezas, ameaças, oportunidades e transformações, a cidade intencional é o mais importante caminho para a construção de um ambiente urbano acolhedor, integrado, vertebrado, aberto ao mundo, com oportunidades para a realização pessoal, competitivo na formação da riqueza, e com uma identidade forte o suficiente para construir uma sociedade justa e estruturada. (LOPES, 1998, p.21)

No Brasil, como pudemos verificar ao longo da pesquisa, a emergência dos municípios como "atores" econômicos e políticos ocorre principalmente a partir da nova constituição de 1988, quando o pacto federativo é refeito e as estruturas locais assumem novas competências. Frente ao contexto de globalização da economia, da hegemonia e volatilidade do capital financeiro, bem como do acirramento da competitividade entre territórios, as cidades se vêem obrigadas a criar um ambiente propício aos negócios,

manifestando uma postura mais agressiva em face da disputa por recursos, investimentos, empregos.

É possível descrever algumas das práticas tanto em Florianópolis quanto em Joinville. Seria, no entanto, a terceira categoria de identidade – identidade de projeto - que estaria relacionada a parte importante das ações recentes em ambos os municípios: intencionalidades capitaneadas pela ação consciente de certos atores sociais.

Em Florianópolis a década de 1990 marca a intensificação de um processo iniciado anos antes. A atividade turística é assumida como a principal vocação da cidade, assim como o desenvolvimento de atividades econômicas não-poluentes e de alto valor agregado como os parques tecnológicos. O “projeto de cidade” em Florianópolis esteve vinculado à produção de uma “identidade de projeto” que valoriza a cultura açoriana, os recursos paisagísticos, a natureza, as praias e a qualidade de vida do lugar.

Para as cidades brasileiras, o modelo não resolve o problema central que as caracteriza, isto é, o fato de haver duas cidades numa só: uma, estruturada tecnicamente, dotada de infraestrutura e amenidades e outra, alijada dos recursos técnicos, da infraestrutura, enfim uma cidade rica e uma cidade pobre dentro da mesma cidade. Mesmo assim, as idéias do modelo, ao chegarem no Brasil, têm sido assimiladas pelas municipalidades e têm sido, por elas interpretadas e adaptadas aos seus ambientes políticos locais, ainda que de forma fragmentada. Elas chegam a Florianópolis, no final da década de 80 e são transformadas em um plano diretor, o da Planície do Campeche, onde se pretendia construir uma cidade nova, uma tecnópolis. (RIZZO, 2013, p. 177)

Através de intensas campanhas mediáticas, a capital passa a ser descrita como “cidade paraíso” ou “a capital com a melhor qualidade de vida do país”. Florianópolis torna-se destino preferencial de muitos turistas vindos

de diversas regiões do país e do MERCOSUL. A cidade testemunha então um forte processo de urbanização, tanto nas áreas adjacentes ao centro histórico, como em boa parte das comunidades tradicionais transformadas em balneários turísticos (Canasvieiras, Santo Antônio de Lisboa, Ingleses, Ribeirão da Ilha, Sambaqui, entre outros).

Em Florianópolis o “projeto de cidade” esteve ancorado em um processo generalizado de produção imobiliária e na formação de um capital “imobiliário-turístico” tanto local quanto externo. Suas formas de atuação não envolvem apenas a construção de condomínios residenciais, mas também de resorts, campos de golfe, centros comerciais e hotéis de alto padrão.

A vinculação entre iniciativa pública e privada, neste caso, tem significado além da melhoria de infraestruturas para a instalação de empreendimentos, também a flexibilização das normas urbanísticas segundo uma lógica de atuação distante daquela cultivada pelos quadros técnicos do IPUF nas décadas anteriores.

O trabalho de FAGUNDES (2009), já citado no tópico 6.3, demonstra que a maior parte das iniciativas de modificação da legislação é procedente dos vereadores e, em menor grau, de cargos diretivos do poder executivo. Estas instâncias, em Florianópolis, apresentam-se historicamente mais permeáveis às pressões dos setores econômicos da cidade.

Quanto ao projeto de consolidar Florianópolis como pólo tecnológico, o trabalho de RIZZO (2013) apresenta uma leitura consistente do histórico deste processo.

(...) incentivos fiscais para a criação de firmas tecnológicas em Florianópolis (Lei 2994/88). Em 1991, como o apoio do governo do Estado, foi criado o Pólo Tecnológico de Florianópolis - Tecnópolis. O pólo tecnológico foi planejado para ser desenvolvido

em parceria entre instituições estatais (universidades, governos local e estadual, centros de pesquisa e empresas privadas). Ele deveria ser desenvolvido em duas etapas. A primeira seria o desenvolvimento de dois parques tecnológicos na Ilha de Santa Catarina, o Parque Alfa, no bairro do Saco Grande e o parque Beta, no Campeche. A segunda etapa seria o desenvolvimento de um parque no município de São José, para tecnologia de indústrias químicas. A ideia consistia em concentrar as empresas de tecnologia em ambientes agradáveis, com abundantes áreas verdes e, por isso, parques, como em outros países. O IPUF, então, passa a planejar a expansão urbana levando em conta os parques tecnológicos, com áreas que poderiam concentrar empregos. Os planejadores assumiram que o Parque Beta teria condições de suportar uma comunidade auto-suficiente, que poderia morar e trabalhar no Campeche. (RIZZO, 2013, p. 184-185).

É esta mesma visão que deu suporte a proposta do Plano diretor do Campeche, elaborado pelo IPUF, cujo conteúdo já foi devidamente discutido no capítulo 05. Destacaremos aqui, somente os argumentos utilizados pelos gestores públicos na tentativa de convencer sobre a viabilidade de tal projeto. O panfleto de divulgação do Parque Tecnológico do Campeche é um exemplo representativo.

Embora não tenha sido formalmente assumido, o discurso empreendedor repercute na estrutura administrativa, passando a influenciar muitas das ações do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis na década de 1990 e 2000. Antes de um planejamento estratégico propriamente dito, caracterizaríamos a atuação da administração local como uma modalidade de empresariamento urbano. Neste cenário o poder público parece se antecipar ao mercado privado, oferecendo-lhe alternativas e soluções a partir de modalidades como: 1) a flexibilização e complacência das normas urbanísticas; 2) a implantação das infraestruturas; 3) as

renúncias fiscais e subsídios; e 4) a oferta de terrenos para atrair novos investimentos.

Tabela 13: Cartaz da PMF e as vantagens do Parque Tecnológico do Campeche

PROCURA-SE PARCEIROS DE VANGUARDA EM ALTA TECNOLOGIA PARA EMPREENDIMENTO DE FUTURO E SUCESSO GARANTIDOS

A Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), capital do Estado de Santa Catarina, está investindo duro num dos ramos mais **softs** e em expansão no mundo inteiro: a informática e as empresas de alta tecnologia, também chamadas de "indústrias limpas".

Desde 1984, a PMF reconheceu e incluiu a vocação da cidade como um pólo de alta tecnologia nas suas diretrizes de desenvolvimento sócio-econômico.

Em 1986, com o apoio municipal e estadual, foi criado o Complexo Industrial de Informática, que inclui um Condomínio Industrial de Informática e uma Incubadora Empresarial Tecnológica, ambos reunindo cerca de 20 empresas que já comercializam produtos e serviços consagrados no mercado nacional e internacional.

Em 1991, a PMF, o Governo do Estado de SC e outras 24 entidades públicas e privadas catarinenses criaram o CONTEC - Conselho das Entidades Promotoras do Pólo Tecnológico da Grande Florianópolis, com o objetivo de consolidar definitivamente a vocação da região para a pesquisa e indústria de ponta.

A contribuição objetiva que a Prefeitura da Capital deu, mais uma vez, a este processo, foi apresentar oficialmente, em abril de 1991, um projeto completo para a implantação do que deverá se constituir no primeiro **Parque Tecnológico** de porte na Região Sul do Brasil (veja definição na contracapa deste folheto), o **Parque Tecnológico do Campeche**, em Florianópolis, SC.

Aliando-se aos esforços e iniciativas conjuntas do Governo do Estado e demais integrantes do CONTEC, a PMF convida a todos, em especial aos empresários e instituições de ponta do Brasil e do exterior, a conhecerem com mais detalhes esse projeto tecnológico, econômico e social de futuro e sucesso garantidos, e no qual parcerias e associações são fundamentais para a implantação e operacionalização definitivas do empreendimento.

PARQUE TECNOLÓGICO DO CAMPECHE EM DADOS

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

7 VANTAGENS ESTRATÉGICAS

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

Fonte: RIZZO (2013)

O empresariamento urbano em Florianópolis surge como uma forma de parceria público-privada com objetivos políticos e econômicos imediatos, não configurando, portanto, qualquer tipo de planejamento, mesmo que estratégico. O discurso do desenvolvimento econômico se pratica mais através do incentivo à implantação de empreendimentos imobiliários do que o encadeamento de ações racionalmente pensadas e hierarquizadas. VAINER (2000) possui uma visão crítica a esta postura

Talvez esta seja, hoje, uma das idéias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos (VAINER, 2000, p. 78).

Em Joinville, poderíamos descrever a dinâmica implantada a partir da gestão de LHS, em 1997, como um processo mais coeso de planejamento estratégico, a partir da criação de novas instâncias de discussão sobre a cidade – o Desenville, o grupo “Pensando Joinville e Instituto Joinville – bem como a formulação do documento formal, o Plano Estratégico de Joinville - PEJ, elaborado em 2003, já descrito.

Este plano além de influenciar ações das entidades privadas, também foi incorporado pela Prefeitura e pelo Legislativo municipal, influenciando até mesmo os planos de governo dos candidatos a prefeito nas eleições de 2004 e 2008.

A partir do PEJ, os atores políticos e econômicos locais passam a investir na construção de uma “identidade de projeto” assentada principalmente nas raízes germânicas da cidade e na vocação empreendedora de seu povo. Buscavam redirecionar a economia local a partir da dinamização do setor turístico e através da realização de eventos artísticos ou empresariais de grande porte. É neste momento que surgem eventos como “Festival de Dança de Joinville” e slogans como “A cidade das Flores” são criados.

Quem você acha que deveria dar o show de inauguração do Centreventos? Pavarotti, Rod Stewart, Lisa Minelli, Eric Clapton, Charles Aznavour, Tony Benett? Alguém desse nível estará

em Joinville no dia 26 de junho. E, a partir daí, todos esses “monstros sagrados” desfilarão no Cau Hansen. O tamanho da platéia, os 900 metros quadrados e a qualidade do palco, do som, da luz, dos camarins atrairão para cá todos os grandes espetáculos internacionais que acontecerem no Brasil. (...) São coisas concretas. Com recursos definitivos, que, sem dúvida, vão acontecer em 1998. Por isso, comprem mais foguete, bebam mais cerveja, vinho ou champanhe. Vai ser o ano da virada, em Joinville! (Jornal A Notícia, Coluna de Luís Henrique da Silveira de 28 de dezembro de 1997).

Em Joinville, a elaboração do PEJ contou com a abertura à participação de atores sociais. Tal participação foi, sobretudo, passiva, através de aplicação de questionários a 3.000 moradores. O caráter democrático do planejamento estratégico é questionado por atores como SANCHEZ (1999) e COMPANS (2005), pois:

Esse padrão de comportamento diz respeito à assunção de um papel dirigente do governo local (ou supralocal) na promoção do desenvolvimento econômico – seja na inversão direta de recursos na modernização da infra-estrutura urbana, seja na elisão de constrangimentos de natureza legal ou burocrática à valorização dos capitais privados -, a participação crescente do setor privado na gestão dos serviços e equipamentos públicos, à busca de construção do consenso social em torno de prioridades “estratégicas” de investimentos e à introdução de uma racionalidade empresarial na administração dos negócios públicos (COMPANS, 2005, p.20).

Para VAINER (2000), o planejamento estratégico é, antes de tudo, um projeto de despolitização da esfera local, da negação da cidade enquanto espaço político. Isto ocorreria pela necessidade que ele tem de construir consensos através da unificação da cidade em torno de um projeto comum.

(...) criar consciência ou patriotismo de cidade - eis o elemento-chave para o estabelecimento, em bases permanentes, da cooperação público-privada e para a posterior difusão do pensamento estratégico entre os

agentes econômicos e sociais da cidade (Forn y Foxà, apud Vainer 2000, p. 95).

Deste embate entre politização e despolitização da esfera local também se diferenciam as visões favoráveis e contrárias ao empresariamento urbano. Consideramos que apesar do discurso participativo estar presente em muitos atores envolvidos, a experiência de Joinville - e seu PEJ - pode ser lida como a sedimentação de uma prática de gestão assentada nas prerrogativas das câmaras de comércio locais e em convênios entre atores econômicos importantes. Diferentemente de Florianópolis, onde o capital imobiliário é preponderante, em Joinville a “mesa redonda” do Planejamento Estratégico é formada por lideranças empresariais vinculadas, principalmente, aos setores industriais e de serviços.

Para os autores que compreendem o empreendedorismo de forma mais crítica, tais práticas são vistas como uma subordinação da ação pública aos interesses e lógicas do mercado. A adoção de um comportamento empresarial faz com que a maior parte das políticas de desenvolvimento urbano acabe por exacerbar os princípios de competitividade que guardam poucas relações com as demandas reais da população.

O empreendedorismo urbano, portanto, assenta-se na parceria público-privada com ênfase no desenvolvimento econômico através das intervenções especulativas do lugar, que atendam a objetivos imediatos, em detrimento das melhorias das condições sociais num território específico. (...) Atrás da máscara de muitos projetos bem-sucedidos, se encontram sérios problemas sociais e econômicos, os quais, em muitas cidades, estão assumindo a forma geográfica de uma cidade dual: de um centro renovado cercado por um mar de pobreza crescente. A concentração no espetáculo e na imagem mais do que no conteúdo dos problemas econômicos e sociais pode também se revelar deletéria a longo prazo, apesar de que benefícios políticos podem ser obtidos até fácil demais. (HARVEY, 1996, p. 56).

É importante destacar o papel do Estado nesse processo:

Essas parcerias são estabelecidas visando à criação, execução e gestão de projetos em que, na maioria das vezes, o Estado (e, indiretamente, todos nós, pagadores de impostos) assume todos os riscos e custos, e o setor privado fica com a gestão e os benefícios (os lucros dos projetos). É como se o Estado “pusse a mesa” para os empresários particulares, sob o argumento de que os empregos que serão criados e os recursos advindos do “aquecimento” da economia local justificariam isso – argumento esse que é, como muitos têm observado e mostrado, bem fraco. (SOUZA & RODRIGUES, 2004, p. 54)

Desta forma, podemos compreender que entre os dois pólos desta relação - adeptos ao empreendedorismo urbano e seus críticos - existe certa proximidade em relação a compreensão do momento atual de crise - e também da maior parte de suas causas - mas há uma abissal diferenciação entre as alternativas possíveis de enfrentá-la.

Os adeptos compreendem o contexto atual como inevitável, advogam em favor das melhores alternativas de inserção, subentendendo que a eficácia das ações dependerá da capacidade de organização interna dos municípios e de suas aptidões em lançarem-se de forma diferenciada no mercado internacional de cidades.

Para cumprir sua função, para garantir a qualidade de vida de seus habitantes, as cidades precisam tomar consciência de si mesmas, observar-se como seres vivos e tratar de coordenar esforços para alcançar objetivos comuns a todos os seus habitantes e agentes econômicos e sociais. Precisam dotar-se de objetivos alcançáveis, a partir das vontades e intenções de seus agentes. (...) Preocupação com o binômio competência-cooperação entre territórios, estabelecimento de mecanismos profundos de colaboração público-privada, desenvolvimento do “marketing” territorial, preocupação com a qualidade do espaço urbano e especialmente do espaço público, assegurar a integração social dos cidadãos e

especialmente sua “empregabilidade”, são alguns dos temas e estratégias empreendidas pelas principais “urbes” do mundo. (LOPES, 1998, p. 14)

Por outro lado, muitos dos críticos ao empresariamento urbano compreendem que em um cenário de diferenciações estruturantes entre municípios e de inserção desigual dos lugares no capitalismo globalizado, a assimilação acrítica do empresariamento urbano teria como resultado a amplificação das desigualdades socioespaciais.

Quantos centros de convenções exitosos, quantos estádios de esportes, disneyworlds, portos e shopping centres espetaculares podem existir? O sucesso muitas vezes é curto ou discutível decorrente de inovações paralelas ou alternativas surgidas em outro lugar. Dadas as leis coercitivas da competição, as coalizões locais não têm opção, exceto a de se manter à frente no jogo e, assim, dar origem a inovações nos estilos de vida, nas formas culturais, na associação de produtos e serviços e, mesmo, a formas políticas e institucionais, se quiserem sobreviver. O resultado é um turbilhão estimulante, conquanto por vezes destrutivo, de inovações urbanas culturais e políticas na produção e no consumo. (HARVEY, 1996, p. 59).

HARVEY (1996), procurando estabelecer uma síntese do "desenho da cidade empreendedora" pressupõe quatro estratégias fundamentais:

- Oferecimento de vantagens locais para a atração de investimentos nacionais e internacionais, como subsídios (renúncias fiscais, aquisição de terrenos, crédito barato), flexibilização legislativa, oferta de mão-de-obra e infra-estrutura urbana;
- Consolidação de um mercado consumidor estável;
- Conformação de um pólo de serviços avançados referentes às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento (incluindo a mídia); e

- Garantia da redistribuição de superávits pelos governos centrais para o desenvolvimento social (saúde, educação, moradia, etc.).

Destas estratégias, aquelas mais fortemente presentes em Florianópolis e Joinville são, sobretudo, as duas primeiras. Enquanto o oferecimento de vantagens locais já foi explorada anteriormente, acreditamos que a busca pela consolidação de um mercado consumidor estável é uma ação recorrente nos estudos realizados. O discurso de inúmeros agentes locais dá conta de que as ações de qualificação do meio urbano, com a instalação de atrativos diversos de consumo (empreendimentos imobiliários, centros de convenções, shopping centers, marinas, entre outros) voltados ao entretenimento, apresentam-se como a estratégia fundamental de atração de tipos específicos de consumidores. Passa a ser responsabilidade das administrações locais oferecer condições para que tais cidades se apresentem como lugares estimulantes, inovadores, criativos, seguros, seja para viver ou apenas para visitar ou consumir.

O empresariamento urbano abre o espaço urbano a todos os tipos de novos padrões de empreendimento imobiliário, mesmo que o resultado “líquido” disto tenha sido a reprodução em série de parques de ciência, da elitização de bairros, de centros de comércio internacional, de centros culturais e de entretenimento e de shopping centers de grande escala com fachadas pós-modernas (...)A ênfase no turismo, na produção e consumo de espetáculos, na promoção de eventos efêmeros numa dada localidade representam os remédios favoritos para economias urbanas moribundas. Investimentos urbanos desse tipo podem ser paliativos imediatos apesar de efêmeros aos problemas urbanos. Mas estes são, em geral, altamente especulativos. (HARVEY, 1996, p. 59).

Não vamos aqui estabelecer uma revisão conceitual exaustiva do empresariamento urbano. Cabe, no entanto, apresentar os aspectos

principais deste 'modelo' que influenciam as formas assumidas pelo planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville.

Um primeiro aspecto a ressaltar diz respeito à contraposição da dinâmica institucional local pautada na criação de um ambiente propício ao empresariamento urbano e a dinâmica nacional de institucionalização da participação e de abertura democrática do planejamento urbano instaurada em período semelhante. Estes dois movimentos, de conteúdos e princípios divergentes, entram em conflito no âmbito local no momento em que a elaboração dos novos planos diretores participativos surgem como imposição legal. É desta forma, como obrigatoriedade, que eles são assumidos por ambos os municípios.

De uma gestão urbana voltada a produzir um "bom clima de negócios", segundo os preceitos teóricos de CASTELLS & BORJA (1996), vemos o poder público local impelido a implantar práticas coletivas de discussão e deliberação, segundo uma nova conjuntura política que se instala na esfera federal. Diferentemente do que ocorrera em períodos anteriores, o projeto não é mais visto como conseqüência lógica de ações de planejamento ou planos de longo prazo. Na esteira das transformações que colocam as cidades como atores políticos e econômicos, também os projetos arquitetônicos e urbanísticos assumem uma dimensão ativa na produção do espaço urbanizado sob a égide do empresariamento urbano.

A ideia de plano para a cidade é substituída pela de projeto, e as preocupações finalísticas são abandonadas em favor de uma concepção instrumental na intervenção, através da qual busca-se dotar a cidade de elementos que melhor a adaptem aos requerimentos e necessidades da flexibilidade e da competitividade. É por esta razão que presenciamos a volta ao monumentalismo e ao embelezamento como padrão de intervenção urbanística (RIBEIRO, 2003, p. 19).

A disputa que ocorre entre o empresariamento urbano e a revalorização dos planos diretores nos municípios brasileiros é vista por determinados atores sociais - sobretudo por atores políticos e setores vinculados ao setor imobiliário, mas também por alguns técnicos do planejamento urbano institucionalizado - como o resultado de um equívoco por parte das administrações locais, que não perceberem a dimensão e a rapidez das transformações que lhes são impostas. Para estes atores, os planos diretores têm uma aplicação limitada, pois estão assentados em processos longos e controversos de discussão sobre a cidade.¹⁴⁴ Além disto, os planos diretores também são criticados pelo caráter rígido e normativo de seu conteúdo. Uma terceira crítica diz respeito à baixa capacidade de implantação de suas idéias e propostas, justamente pela desconsideração do contexto geral de crise financeira e institucional dos poderes públicos locais.

A despeito dessas mudanças, a prática tem mostrado que os planos diretores ainda relutam em captar essa nova realidade e são construídos de forma a apresentar demandas ao poder público no sentido de universalizar o atendimento de serviços e infra-estruturas urbanas básicas. Na realidade, o principal interlocutor de um plano diretor, apesar de sua busca por envolver um maior número possível de agentes, permanece o poder público municipal, muitas vezes sem reconhecer sua incapacidade de inverter os recursos necessários. Ao contrário, os planejamentos estratégicos municipais têm na visão pragmática da disponibilidade do recurso a sua importante referência para os investimentos. (REZENDE & ULTRAMARI, 2007, p. 262)

¹⁴⁴ O que não deixa de ser verdade se analisarmos as dinâmicas de elaboração da maior parte dos planos diretores de Florianópolis e Joinville. Segundo os adeptos do planejamento estratégico, esta demora faz com que os planos diretores, no momento de sua aprovação política, tenha já parcela importante de seu conteúdo obsoleto.

A base do conflito estaria, portanto, na diferença entre o pragmatismo dos planos estratégicos e a falta de operacionalidade dos planos diretores democráticos:

O método do Planejamento Estratégico diferencia-se significativamente das formas tradicionais de planejamento de médio e longo prazos praticadas no setor público no Brasil. São elaborados inúmeros planos, cuja utilidade é limitada, por um lado, porque muitas informações já se tornaram defasadas até o término do documento e, por outro, porque geralmente não contêm elementos para a operacionalização das ações. (PFEIFER, 2000, p. 09)

Percebemos, assim, que o planejamento urbano e os instrumentos tradicionais de atuação são atacados tanto pela "esquerda" quanto pela "direita". De um lado por não reconhecer o caráter elitista de suas intervenções e de fechar os olhos para a realidade desigual de estruturação das cidades no Brasil. De outro lado por representarem elementos rígidos de atuação administrativa, incapazes de conferir a flexibilidade e adaptabilidade necessárias aos novos tempos de "acumulação flexível" (HARVEY, 1992), de crise institucional e econômica dos governos locais.

A análise do discurso dos atores e a prática instituída pela nova gestão, o "novo IPUF" parece assumir posturas de alinhamento ao discurso do empreendedorismo urbano, mesmo que isso não ocorra de forma consciente. Sob o amparo da estrutura administrativa municipal, as ações recentes do "novo" IPUF têm investido na elaboração de grandes projetos urbanísticos para a área central da cidade, bem como na abertura de inúmeras novas áreas para a instalação de Operações Urbanas Consorciadas – OUC¹⁴⁵, cuja

¹⁴⁵ Áreas estratégicas do município, como o Aterro da Baía Norte da Baía Sul, o Pântano do Sul, Lagoa da Conceição, Barra da Lagoa, Campeche, Ingleses e cabeceiras da Ponte.

referência veiculada pelo próprio superintendente do IPUF é o empreendimento Pedra Branca¹⁴⁶.

Em Joinville o aprofundamento do padrão reativo de atuação do IPPUJ e a valorização das iniciativas de projetos e infraestrutura, parece também ser uma forma de adaptação do órgão em face do novo cenário de refluxo do planejamento urbano abrangente. Tais projetos surgem a partir de relações mais abertas, flexíveis e desprovidas, muitas vezes de orientação hierárquica: a prática do empresariamento urbano sustenta-se, pois, antes na articulação de projetos pontuais, cuidadosamente localizados¹⁴⁷. São geralmente intervenções que apresentam forte carga simbólica e intenso apelo visual.

Neste cenário o empreendedorismo urbano apresenta-se bastante conveniente, tanto para o IPUF quanto para o IPPUJ, pois significa em grande medida, a revalorização da dimensão arquitetônica e urbanística da intervenção pública no desenvolvimento urbano.

¹⁴⁶ Segundo RIBEIRO (2010) a “Cidade Pedra Branca” como ficou conhecido o empreendimento instalado na cidade vizinha de Palhoça, utiliza-se como substrato conceitual do “décálogo” do novo urbanismo, a saber: 1) morar, trabalhar, estudar, divertir-se em um mesmo lugar; 2) prioridade ao pedestre, 3) uso misto e complementariedade; 4) diversidade de moradores; 5) senso de comunidade; 6) densidade equilibrada; 7) sustentabilidade e altar performance do ambiente construído; 8) espaços públicos atraentes e seguros; 9) harmonia entre natureza e amenidades urbanas; e 10) conectividade e integração regional. Para o autor este empreendimento tem por característica creditar à forma urbana, ao desenho ou ao apego às funções estéticas uma condição prioritária. No caso de sua inserção específica acaba se configurando como um instrumento de intensificação do processo de autosegregação socioespacial, apresentando uma disparidade entre a emergente classe empresarial e política que abriga e o entorno, onde se destacam bairros precários e núcleos de pobreza urbana.

¹⁴⁷ É possível fazer referência ao termo "acupuntura urbana", elaborado pelo arquiteto e urbanista Jaime Lerner, ex-prefeito de Curitiba e governado do Estado do Paraná, para representar as intervenções urbanísticas de caráter territorialmente bastante restrito e potencialmente geradoras de efeitos positivos para o entorno na qual se instalam.

7.4 Tecnocracia e democracia, duas noções antagônicas?

No outro pólo contrário ao empresariamento urbano estaria o ‘modelo’ participativo que procura sedimentar-se a partir do ideário trazido pela reforma urbana desde a década de 1960. Segundo SANTOS JR. (2001), é possível sintetizar este ideário a partir da proposta elaborada para a Constituinte, consolidada um conjunto de princípios, tais como:

- Gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana;
- Modificação das relações intergovernamentais e entre poder público e sociedade civil: a primeira, com a municipalização da política urbana; e a segunda, pela adoção de mecanismos que institucionalizam a participação direta da população no governo da cidade;
- Fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos contidos na agenda da reforma urbana: solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc. Procurava-se, assim, estabelecer uma política fundiária condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos ônus e benefícios oriundos dos benefícios da urbanização;
- Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da “espoliação urbana”; isto é, as diferenças entre as classes e camadas sociais não são decorrentes apenas da distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho,

mas também, e de forma importante, da regulação seletiva do acesso ao uso da cidade.

Percebemos assim que a prática do planejamento urbano ensejado pelo movimento da reforma urbana apresenta conteúdos e princípios amplamente diferentes daqueles cultivados pelo empreendedorismo urbano. Ambos os modelos parecem duelar no sentido de ocupar o espaço deixado pelo planejamento urbano tradicional. O que se vê na prática, no entanto, não é nem um, nem outro, mas antes o arranjo possível na acomodação dos conflitos e tensões que emergem do processo de urbanização do Brasil e de cada lugar.

(...) o modelo de planejamento urbano que emergiu das discussões em torno da Constituinte, foi uma solução "apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana. O conflito se deu basicamente entre uma formulação presente na emenda – de legitimidade de apropriação da cidade através de outras formas e outros processos que não estão hoje reconhecidos pela ordem urbanística frente a duas sortes de oposição: uma, derivada diretamente dos grupos de pressão que atuam na área de incorporação imobiliária ou com interesses econômicos fortemente ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano; outra, de natureza técnico-corporativa fortemente enraizada na administração pública brasileira. Embora motivadas por propósitos totalmente distintos, essas duas formas de resistência convergiram para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, à legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo em vigor". (ROLNIK, 1994, p.357)

Nos anos mais recentes, a tentativa de institucionalização da participação, em face de um cenário político assimétrico¹⁴⁸, fez com que as dinâmicas mais fortes de contestação perdessem parcela importante de sua vitalidade. Os mesmos autores, que na década de 1990 compreendiam a institucionalização da agenda da Reforma Urbana como alternativa de contraposição ao histórico de ineficiência do planejamento urbano tradicional, mudaram o tom de suas análises: o contexto atual é compreendido como de acomodação dos movimentos sociais e refluxo da politização dos espaços de discussão sobre a cidade. Até mesmo a reforma institucional, ocorrida na esfera federal desde 2001¹⁴⁹, passa a ser vista com desconfiança: aparatos institucionais e jurídicos, inicialmente compreendidos como símbolos dos novos tempos da política urbana nacional, acabaram se pacificando bem ao contexto, reproduzindo a mesma lógica a qual foram criados para combater.

Diante das especulações na imprensa de nomes cotados para assumir o Ministério das Cidades, reafirmamos nosso pleito de que a escolha do próximo Ministro, bem como daqueles que formarão sua equipe mais próxima, não seja um mero instrumento para contemplar grupos partidários na composição do governo, mas um compromisso efetivo com a cidade entendida como um direito. Nas últimas gestões do Ministério, sua atuação foi insuficiente na implementação das bandeiras da reforma urbana e do direito à cidade. Entre os nomes especulados na mídia para assumirem o Ministério no próximo governo, estão adversários da agenda da reforma urbana, representantes de interesses exclusivos do mercado sobre as cidades. Essa possibilidade acompanharia imensos retrocessos aos direitos nas cidades brasileiras. É fundamental que o Ministério das Cidades atue em conjunto com os diversos segmentos da sociedade civil — em especial

¹⁴⁸ Cujas características mais gerais foram exploradas no capítulo 06.

¹⁴⁹ Perceptíveis principalmente com a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades.

os movimentos sociais — e os governos dos estados e municípios em prol da dignidade humana, da igualdade, da cidadania e da justiça social em nossas cidades. Nesse sentido, reafirmamos nossa defesa de que a escolha do próximo Ministro seja motivada pelo compromisso com a plataforma da reforma urbana e pelo histórico de ação firme e permanente na busca por cidades mais justas, democráticas e equilibradas. Há muitos nomes alinhados com essa plataforma — como Inácio Arruda, Nabil Bonduki, Olívio Dutra, Raquel Rolnik, Zezéu Ribeiro e vários outros. Consideramos esse compromisso essencial para o novo ciclo de avanços necessários para a implantação da reforma urbana e a efetivação do direito à cidade. (Carta do Fórum Nacional pela Reforma Urbana endereçada à Presidência da República, no dia 11 de novembro de 2014).

Através da produção de espaços institucionais de participação social, especialmente em nível local, esperava-se um avanço positivo no processo de democratização. Pretendia-se a qualificação da participação para além da democracia representativa tradicional, que se restringia às eleições livres, à liberdade de organização partidária e à liberdade de expressão. Os conceitos de descentralização e participação direta eram, portanto, os elementos centrais nesta nova relação democrática postulada entre a sociedade civil e o Estado.

Para estes atores sociais, o que ocorreu nos últimos anos foi a uma multiplicação de práticas participativas esvaziadas, com instâncias de participação pouco representativas, de fraco poder político, bem como conselhos apoderados por segmentos hegemônicos (econômica ou politicamente). O conteúdo básico da participação social, que deveria representar uma mudança na cultura democrática na direção de um ambiente de equalização das relações de poder, não é assimilado.

Mas isso não significa que no plano da política não tenha havido nenhuma integração, mas que essa integração foi, sobretudo, resultado de arranjos

clientelistas, que não foram incorporados à ordem institucional e dinâmica democrática. A história social e política do Brasil parece ter deixado marcas e conformado a nossa cultura associativa, caracterizada por uma forte dificuldade em transformar a participação comunitária em participação política, fazendo com que, como lembra José Murilo de Carvalho, “*a cidade, a República e a cidadania continuem dissociadas, quando muito perversamente entrelaçadas.*” Ainda hoje, apesar do grau de urbanização da sociedade brasileira, temos cidades sem cidadãos plenos. (SANTOS JR., 2001, p.36)

No campo do planejamento urbano institucionalizado, os últimos anos foram de reafirmação dos planos diretores como instrumento básico da política urbana no país. Como pudemos perceber na análise empreendida em Florianópolis e Joinville, tais planos sofreram profundas modificações de conteúdo, prestando-se a diferentes objetivos e intencionalidades ao longo das décadas. Tornaram-se instrumentos prestigiados e arraigadamente defendidos por diversos segmentos sociais, sobretudo, por aqueles vinculados aos quadros técnicos das prefeituras, como também políticos e parte dos segmentos acadêmicos. VILLAÇA (2005) evidencia que a terminologia, a metodologia e o conteúdo dos planos diretores, ao longo de sua história, se constituíram em “*estratégias dos quais classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua ideologia, contribuindo assim para sua manutenção do poder e para o exercício de sua dominação.*” (p.18).

Os “novos planos diretores” da cepa do “planejamento politizado” brasileiro têm tropeçado em muito mais obstáculos do que previa a maioria de seus inspiradores. O planejamento social-reformista vem aos poucos sendo esmagado pelo peso de tudo aquilo que tem subestimado por força de um certo resíduo tecnocrático [SOUZA, 1998]: da crise dos movimentos sociais urbanos à fragilidade técnica da

maioria das prefeituras, da cultura política não-participativa à força de inércia do tecnocratismo enraizado nos quadros técnicos das administrações municipais. (SOUZA, 2000, p.76)

O fato dos termos “plano diretor” e “participação” terem conseguido lograr uma grande aceitação no campo das políticas públicas, de atuação profissional e no ambiente acadêmico, fez com que tais conceitos passassem, em muitos casos, a serem considerados como “pontos pacíficos”. Neste processo ocorre um esvaziamento semântico do termo, que assume um valor virtuoso intrínseco.

Passa a ser necessário, portanto, qualificar o conceito de “participação”. Para TEIXEIRA (2002), a participação pode ser percebida a partir de quatro dimensões:

1. Participação como processo de tomada de decisão - diz respeito a quem toma decisões no Estado (e a maneira como isso acontece), ao sujeito e ao processo decisório;
2. Participação como dimensão educativa e integrativa – a capacitação para a participação política é gerada pela própria prática ou experiências pessoais rotineiras, adquirindo habilidades e procedimentos democráticos;
3. Participação como controle público – requer a organização, a estruturação e a capacitação da sociedade civil em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros variáveis técnicas, exigências de equidade social e aspectos normativos;
4. Participação como dimensão expressivo-simbólica – que resultam da criatividade e da não submissão aos padrões estabelecidos, indo de formas leves e lúdicas às mais agressivas.

Voltamos aqui a leitura apresentada anteriormente sobre as diferentes interpretações a respeito do alcance das práticas participativas do planejamento urbano: aqueles que compreendem tais iniciativas como uma reforma da democracia tal qual ela se apresenta atualmente; e aqueles que percebem em tais dinâmicas a possibilidade de subversão das relações de poder no interior da sociedade, principalmente no que diz respeito às formas desiguais de estruturação do espaço urbano.

Para a segunda compreensão, o conceito de esfera pública de HABERMAS (2003), é especialmente importante. Para o autor, a democratização de uma sociedade passaria pela composição desta esfera pública, resultado da existência de sujeitos ativos capazes de levantar problemas, demandar direitos, construir novas identidades e solidariedades, reformular valores, requerer novas instituições. Fundamenta-se, pois, na dimensão autônoma e pluralista dos agentes sociais, tanto individuais quanto coletivamente organizados. Neste modelo, teríamos, de um lado, a esfera pública, responsável pela tematização pública dos problemas e, de outro, o papel deliberativo do sistema político, de poder institucionalizado. Embora a tomada de decisões seja responsabilidade do sistema político, sua atuação estaria submetida aos interesses e influências da esfera pública.

As experiências recentes de Florianópolis e Joinville estão distantes desta concepção. Acreditamos que elas se aproximam mais do cenário descrito por SANTOS JR (2001)

(...) é preciso constatar que existe uma rica e diversificada experiência de participação, mas imersa em enorme bolha de alienação e indiferença da população em geral. Mas é claro que a parcela que vive a apatia política convive com aquela que assume a cidadania ativa, tanto nas relações de mercado como através de outros tipos de interação, e aqui pensamos, sobretudo, nas relações clientelistas, paternalistas, de negação dos direitos, no “jeitinho”

de resolver conflitos e em tantas outras práticas não-convencionais, tão características do comportamento brasileiro. (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.79)

Para SOUZA (2004) este cenário generalizado de baixa qualidade participativa tem suas origens em valores nos quais se assenta a sociedade brasileira, dentre as quais citamos

- Naturalização das desigualdades: as desigualdades são consideradas inferioridades naturais (mulheres, trabalhadores, negros) ou anomalias (homossexuais). As instituições sociais (família, escola, religião, trabalho) reforçam e reproduzem nas classes populares o sentimento de serem subalternas.
- Ausência do princípio liberal da igualdade jurídica: a lei não se apresenta como elemento de regulação de conflitos e a definição de deveres e direitos dos cidadãos, porque o papel da lei é conservar privilégios. Neste sentido as leis aparecem como inócuas, inúteis e incompreensíveis.
- Não há percepção social de uma esfera pública de discussão, de socialização e de construção coletiva. A população, em geral, acaba aceitando acriticamente os valores impostos, universalizando os interesses e privilégios da classe dominante.
- Os conflitos e as discussões são compreendidos como desordem, pois denigrem a imagem pacífica, generosa, ordeira e indivisa da sociedade brasileira. A imagem de povo pacífico e ordeiro justifica parte do imobilismo e a inércia participativa.

Poderíamos também caracterizar estas visões diferenciadas acerca da participação a partir do embate entre, de um lado, aqueles que defendem a manutenção da democracia em seus limites representativos, e, de outro,

aqueles que buscam sua transformação para uma democracia direta, deliberativa.

A democracia deliberativa tem em HABERMAS (2003) uma de suas principais referências. Para o autor, tal conceito apresenta os seguintes pressupostos: 1) articulação entre o pluralismo e a construção do interesse comum; 2) participação igualitária de diferentes cidadãos; 3) necessidade de formatação de um processo decisório, advindo de discussões coletivas e públicas; e 4) o estabelecimento de mecanismos que reduzam o quadro de dificuldades da participação, dando oportunidade, portanto, à ampliação dos grupos e dos cidadãos envolvidos com a dinâmica deliberativa.

Existe, no entanto, críticas contundentes ao modelo de democracia deliberativa de Habermas. Dentre as mais recorrentes podemos citar: 1) o fato de que tal modelo de sociedade civil e esfera pública possuem pouca representação nas sociedades reais, já que preconizam um “*raciocínio público livre entre iguais*” em meio a um contexto crônico de desigualdade e dominação (COHEN, 1997); 2) em meio à complexidade da sociedade e o pluralismo cultural de milhares de pessoas, torna-se inviável a construção de uma esfera pública efetiva, o que somente seria viável para pequenos comitês (DAHL, 1997); e 3) a possibilidade de que as esferas públicas de “iguais” seja substituída por esferas públicas de conteúdo populista e elitista, com o favorecimento de grupos sociais organizados e com maior poder e recursos (ELSTER apud LUCHMANN, 2002, p.20).

É no embate entre empreendedorismo urbano, reforma da democracia representativa – que pode ou não estar vinculada ao primeiro - e a emergência de novos referenciais de democracia direta que está a essência do conflito instaurado nas recentes práticas participativas do planejamento urbano em Florianópolis e Joinville. Tal conflito pode ser caracterizado pelos seguintes aspectos:

- Atores que são contrários à participação e que enxergam a politização do planejamento urbano como um enfraquecimento da capacidade intervenção do Estado e um refluxo do padrão normatizador dos instrumentos urbanísticos. Estes, menos numerosos, são a representação do ideal tecnocrático e constituem os núcleos mais antigos das estruturas administrativas locais. Em um cenário de obrigatoriedade de instituição de processos participativos, a postura de muitos destes atores têm sido de evitamento ou dissimulação, procurando alternativas para manter a lógica tradicional de atuação, frente a discursos aparentemente participativos;
- Atores que compreendem a participação como a inserção de novos olhares e percepções ao planejamento urbano, sem, no entanto, modificar as estruturas institucionais e os processos decisórios. Estes atores são os mais representativos no âmbito das estruturas de governo e dos quadros técnicos do planejamento urbano institucionalizado. Na sua grande maioria, eles valorizam o ‘saber competente’ sobre a cidade e a experiência adquirida pelos percursos profissionais. Compreendem que a visão dos moradores – seu saber de uso – é importante, mas não o suficiente para transformar tais demandas em soluções coletivas, viáveis do ponto de vista econômico, técnico e político. Enxergam a atuação dos técnicos como fundamental, pois compreendem que são os únicos capazes de elaborar uma síntese. Percebem também a atuação do técnico institucional como necessária para resguardar o bem comum e os interesses mais nobres da coletividade. Para estes autores, muitas vezes, não é necessária uma implicação direta da participação social nos processos decisórios, pois partindo do

pressuposto de que as demandas foram adequadamente tratadas no âmbito das propostas e soluções, caberá às instâncias representativas já consolidadas (poder executivo e legislativo) a responsabilidade de transformar as proposições técnicas em decisões políticas; e

- Atores sociais, sobretudo aqueles ligados aos movimentos sociais e setores acadêmicos, que percebem a participação social como um processo mais amplo de inserção de grupos sociais tradicionalmente excluídos dos processos de tomada de decisão. Compreendem sua atuação como legítimas, frente a um histórico de insuficiência e ineficácia das ações do planejamento urbano institucionalizado. Neste cenário, enxergam os canais de participação instituídos (núcleos gestores, conselhos, audiências públicas) como possibilidades para a realização de uma democracia deliberativa direta, uma forma de influenciar fortemente os caminhos trilhados pelas políticas de desenvolvimento urbano.

As dificuldades em relação à institucionalização da participação social são evidentes nas experiências de Florianópolis e Joinville. A fragilidade da mobilização social e do desenho institucional da participação faz com que a politização da discussão fosse vista, em alguns casos, como ameaça:

Porque falou em participativo, ninguém vai contra. E isso me preocupa. Porque senão daqui a pouco fica aquele discurso “não, pois foi a comunidade decidiu” quando você vê “putz grilo” aproveitou um grupo de pessoas que as vezes não tinham tanto conhecimento sobre aquele assunto e validaram uma proposta que talvez não fosse a mais interessante, que a população realmente desejasse, né. Então acho quanto a questão de ser participativo, ninguém questionou. Nós éramos os que mais questionávamos. Nós queríamos que ele fosse representativo. O que se questionava

mais era a forma do nosso plano. (Entrevista J09, em 27 de março de 2014).

Muitos atores que não coadunam com esta visão da participação, apontam a emergência de um fenômeno, caracterizado por LUCHMANN (2002) como a “*supervalorização dos movimentos sociais*”. Para estas pessoas, embora a emergência dos movimentos sociais seja legítima, ela não pode ser compreendida como a representação acabada do ideal participativo. Frente a um cenário de inércia política generalizada, os poucos movimentos sociais existentes significariam igualmente uma distorção da democracia, já que as demandas ali inscritas não seriam representativas do conjunto da população.

Na visão de autores como LUCHMANN (2002) neste cenário de dificuldades e em face da não-realização dos ideais mais ambiciosos da participação, o caráter contestador dos movimentos sociais cederia lugar a novos conceitos e práticas.

De maneira geral, a atuação do associativismo civil urbano pauta-se agora menos pelo embate e mais pela negociação com o Estado; menos pela ação coletiva pública e contestatória e mais pela construção de mecanismos participativos; menos pela militância popular e mais pela ocupação dos espaços de representação e gestão político-estatais. (LUCHMANN,2002, p.71)

Em suma, poderíamos caracterizar as experiências recentes de planejamento urbano em Florianópolis e Joinville, no que diz respeito a participação, a partir dos seguintes traços fundamentais:

- A tentativa de institucionalização da participação através das esferas mais amplas e segundo uma política institucional impositiva;
- A emergência de visões contrastantes no que tange os objetivos, conteúdos e limites da participação social e a fragilidade de base

social – esfera pública de Habermas - de controle as ações do plano diretor pautada em princípios de participação cidadã;

- Existência de movimentos sociais que passam a “legislar” em nome do bem comum, sem, no entanto, estabelecer vínculos efetivos de representação com grupos sociais mais amplos. Poderíamos dizer que se trataria de certa “supervalorização” destes movimentos sociais; e
- Frente a um cenário de fragilidades institucionais e da baixa regulamentação dos canais participativos e dos instrumentos de mobilização social, o discurso da participação social foi amplamente difundido e serviu para encobrir diferentes práticas e intencionalidades.

No que tange as fragilidades destas experiências participativas em relação ao ideal democrático contido na reforma urbana, poderíamos citar:

- A disparidade na distribuição das oportunidades de inserção entre os diversos segmentos sociais nos processos decisórios. O fato é que os processos de discussão dos planos diretores não conseguiram mobilizar as maiorias. O instrumento mais efetivo para ampliar o alcance da participação foi a aplicação de questionários, que presumem uma participação passiva;
- Limites do desenho institucional, que ressaltam fragilidades no modo de coordenação do processo, tais como: qualidade da informação, métodos e técnicas de discussão e deliberação; formas de descentralização; de territorialização; de transversalidade; de transparência na condução; de empoderamento dos cidadãos, entre outros.

- A apropriação dos canais participativos para fins político-eleitorais, fazendo com que a mobilização em torno dos planos diretores se tornasse também um palco de manifestação de projetos políticos pessoais, um cenário de disputas de poder que guarda pouca relação com a finalidade das próprias instâncias participativas;
- A dificuldade de transpor as demandas específicas e os conflitos paroquiais para a discussão de temas mais gerais e coletivos, necessários para a consolidação de ferramentas urbanísticas do âmbito municipal. Representa a emergência de conflitos de escala: muitas vezes os interesses “mais amplos da cidade” entram em disputa com expectativas pessoais ou de certos grupos e setores. Dependendo do poder de influência e da capacidade de mobilização de tal grupo, o processo de discussão dos planos diretores pode ser retardado, obstruído ou até inviabilizado; e
- Questões ligadas à representação nas instâncias participativas: composição, frequência, vínculos institucionais. A apropriação dos espaços participativos por atores que podem assumir deste uma visão meramente personalista até mesmo o papel de legítimos representantes da população, quando não representam mais do que a si próprios ou a uma única instituição;

A passagem da tecnocracia à participação não ocorre, portanto, de forma tranqüila ou livre de ambigüidades. As práticas recentes representam um momento de inflexão para o planejamento urbano institucionalizado, repleto de transformações, permanências e disputas por legitimidade. Nada mais próximo da descrição que BAUMAN (2001) faz da sociedade contemporânea, da modernidade líquida e da perda de referenciais típicos de um período de *interregno*.

CAP. 08: NA BUSCA POR ALTERNATIVAS OU A CRISE COMO PARADIGMA

8.1 *Os ciclos institucionais do IPUF e IPPUJ*

Como esforço de síntese, neste capítulo final, faremos uma articulação entre as análises das dinâmicas vivenciadas pelo IPUF e IPPUJ e as referências conceituais apresentadas no início da tese, em especial as idéias trazidas por LAWRENCE, WINN & JENNINGS (2001) sobre a existência de ‘ciclos de vida’ institucionais. As figuras 32 e 33 - em formato de linha do tempo - contêm uma síntese das principais dinâmicas: atores, produtos, instâncias, ciclos políticos locais e nacionais, marcos legais, simbólicos e de desenvolvimento institucional. Buscam, pois estabelecer articulações tanto horizontais quanto verticais: aproximando dinâmicas locais às escalas mais amplas. O recorte para cada linha do tempo é iniciado em momento anteriormente ao surgimento dos institutos. Em Florianópolis é possível citar o ano de 1955 como o marco inicial, com a implantação do primeiro plano diretor¹⁵⁰, elaborado por uma equipe de consultoria externa. Até este momento as intervenções do poder público sobre a organização da cidade ocorriam através de medidas esparsas de infraestrutura, normas edilícias ou ações de embelezamento. Em Joinville a lógica é semelhante. A forma fragmentária de atuação do poder público sobre o espaço urbano se manteria um pouco mais, até 1965. Esta data marca a implantação do PBU/65, igualmente elaborado por consultoria externa. É a partir deste momento que iniciam as primeiras transformações institucionais que culminariam com a criação do IPPUJ em 1991.

¹⁵⁰ Este plano foi iniciado em 1952, aprovado em 1954 e implementado em 1955.

Figura 32: Linha do tempo do PU institucionalizado em Florianópolis (1954-2012)

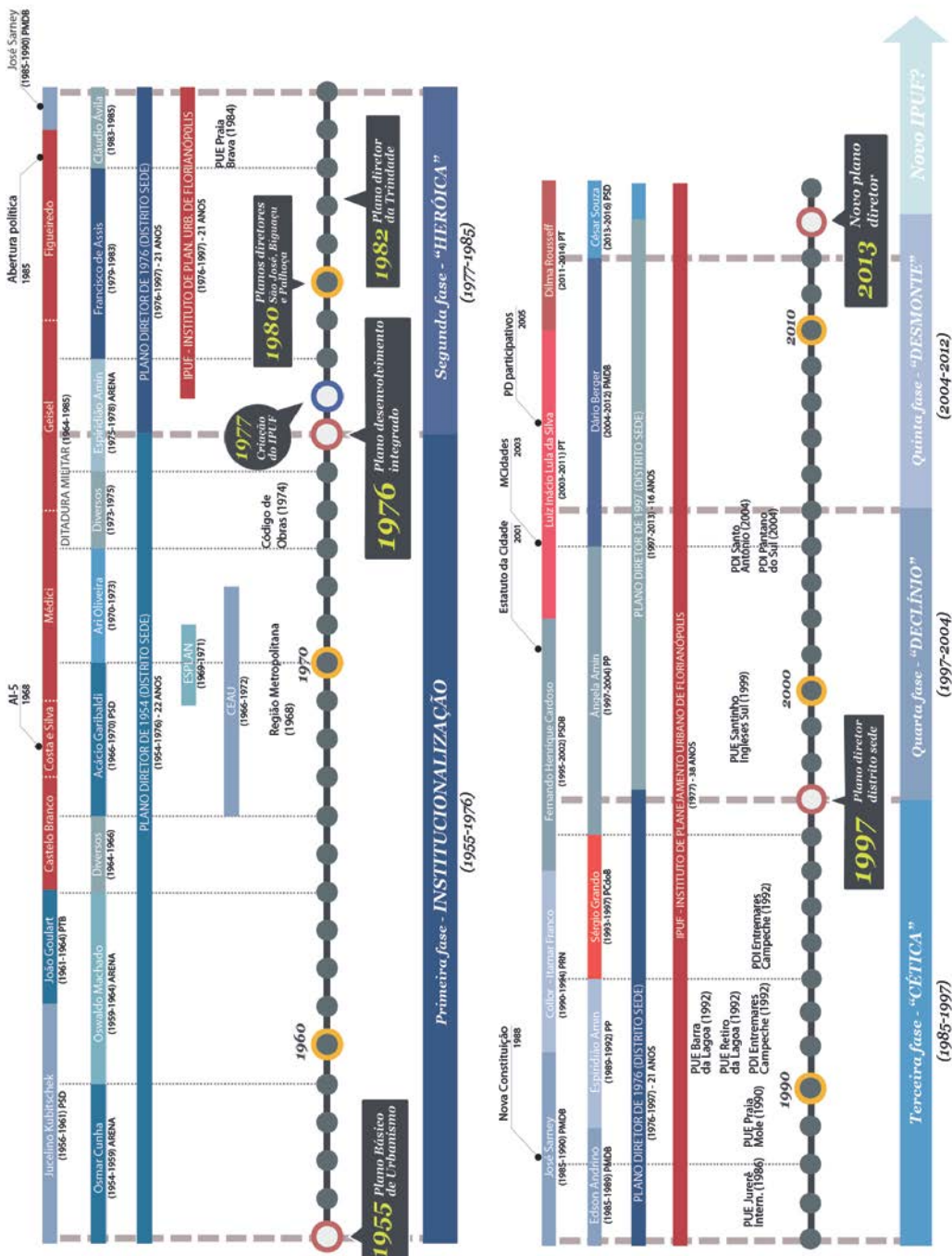
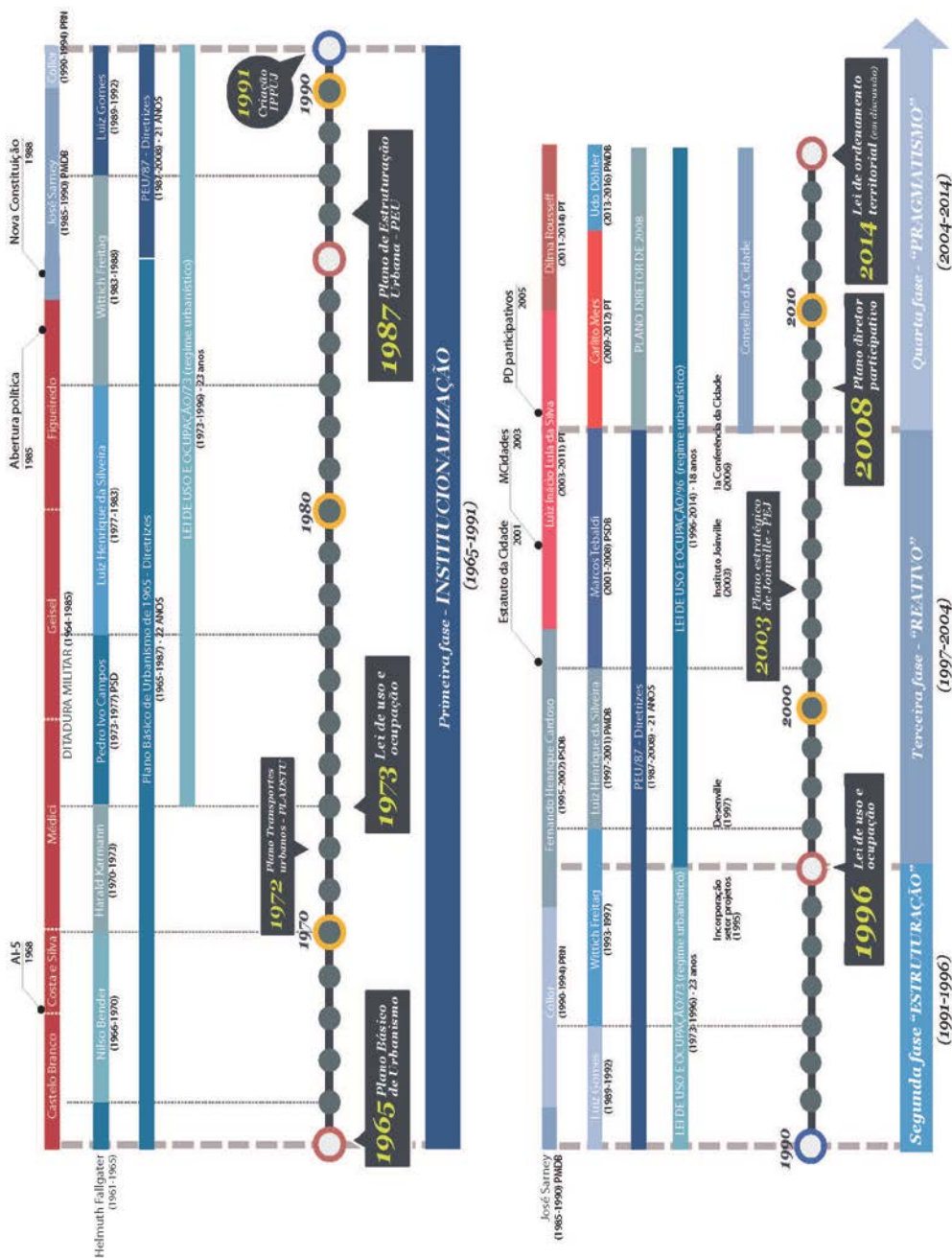


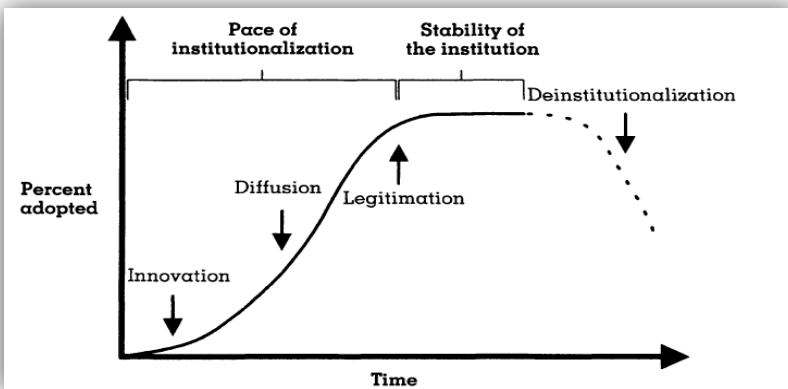
Figura 33: Linha do tempo do PU institucionalizado em Joinville (1965-2014)



Para cada linha do tempo sugerimos a existência de ciclos. Acreditamos que esta divisão em ciclos é importante, didaticamente, por possibilitar uma leitura de conjunto e uma compreensão mais refinada das dinâmicas de transformação por quais passaram o IPUF e o IPPUJ.

Estes ciclos foram sugeridos a partir das idéias trazidas por LAWRENCE, WINN & JENNINGS (2001) sobre as lógicas de inovação, difusão, legitimação, estabilidade, instabilidade e declínio presentes na maior parte das instituições sociais. Estas lógicas estão presentes tanto do IPUF quanto no IPPUJ, embora com formas, conteúdos e intensidades diferentes.

Figura 34: Ciclo tradicional de institucionalização



Fonte: LAWRENCE, WINN & JENNINGS (2001)

Os autores sugerem a existência de padrões típicos de relações que definem um processo de institucionalização: 1) a existência de uma fase preliminar de aceitação parcial; 2) uma fase intermediária de aceitação e rápida difusão; e 3) uma fase de saturação e completa legitimação. A forma, o conteúdo e o ritmo destas diferentes etapas seriam responsáveis pela estabilidade de uma instituição. Existiriam, portanto, diferenciações nos percursos específicos, fazendo com que determinadas instituições sejam

mais ou menos duráveis que outras. Para o autor esta estabilidade é construída também a partir de duas outras dimensões: 1) as lógicas inscritas no processo de institucionalização; e 2) na volatilidade do sistema social na qual estão inseridas.

Na visão do autor são estes quatro elementos que colaboram na compreensão da existência, fortalecimento ou declínio da legitimidade das instituições sociais. Eles se relacionam, no entanto, de forma hierárquica: são 1) as relações de poder inscritas no processo de institucionalização e 2) a volatilidade do sistema social, que condicionam 3) o ritmo de institucionalização e 4) a estabilidade das instituições. Em outras palavras, o núcleo central do processo de institucionalização está no conjunto de relações de poder que o suporta.

Para tanto os autores estabelecem uma leitura das relações de poder que concorrem para a institucionalização a partir de quatro formas de exercício: influência, força, disciplina e dominação. Cada forma de poder teria implicações específicas tanto para o ritmo – ou velocidade – de institucionalização, quanto para a estabilidade das instituições.

A influência: a decisão de constituir novas instituições é assumida implicitamente como a tentativa de resolução de conflitos de modo tácito: se não há conflito, nenhum poder pode ser exercido e não haveria necessidade de instituição. O exercício do poder através da influência afeta significativamente o ritmo de institucionalização, pois o envolvimento dos atores sociais - como agentes que assimilam e colaborarão na institucionalização - provoca atraso em efetuar a mudança pretendida. A institucionalização baseada na influência precisa de episódios recorrentes e contínuos de manifestação de poder, caso contrário há uma forte tendência de desinstitucionalização. Mesmo quando ativa, a influência não representa, geralmente, total aceitação e submissão dos atores sociais, conformando um

contexto instável de funcionamento. Para (LAWRENCE, WINN & JENNINGS, 2001), instituições baseadas na influência apresentam, geralmente, um lento processo de institucionalização e instabilidade institucional.

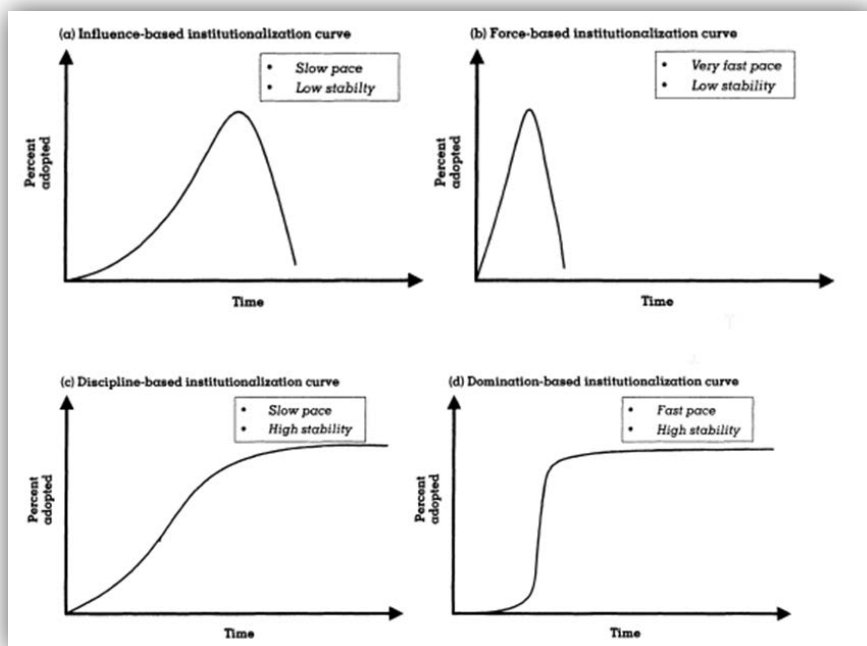
A *força* é o uso direto e ostensivo de poder para sobrepor intenções ou comportamentos de outro ator. Segundo os autores, quando os agentes sociais utilizam-se da força, eles constroem uma relação com a sociedade não como sujeitos, mas como objetos, pois o uso da força é contraditório à escolha. Podem ser efetuadas com ou sem legitimidade. O uso legítimo da força é restrito geralmente ao Estado, autorizado a utilizar-se de instrumentos repressivos e a violência, tais como prisões, hospitais psiquiátricos e agências policiais. Assim como a influência, o uso da força requer episódios recorrentes e de efeito duradouro para sustentar a mudança. Uma vez estes episódios de manifestação da força cessem, há uma tendência de rápida e forte desinstitucionalização. Para (LAWRENCE, WINN & JENNINGS, 2001), instituições baseadas na força apresentam geralmente um rápido processo de institucionalização e certa estabilidade institucional enquanto os episódios de manifestação de força permanecerem ativos.

A *disciplina*, como manifestação de poder, se aproxima daquela que trazida por FOUCAULT (1996) e já discutida na primeira parte da tese: está relacionada à capacidade de homogeneizar ritmos, ações, comportamentos e modos de vida. Disciplinados, os atores ligados ao processo de institucionalização, acabariam por internalizar as demandas externas, fazendo-lhes a sua própria, o que oferece uma forte resiliência à instituição. Este processo, no entanto, é lento, pois requer um processo gradual de “domesticação”. Para (LAWRENCE, WINN & JENNINGS, 2001),

instituições baseadas na disciplina tendem a ter uma lenta institucionalização, mas uma forte estabilidade institucional.

Por fim, os organismos baseados na *dominação* são aqueles onde a institucionalização é processada através de sistemas organizados, práticas de rotina que não necessitam do consentimento ou escolha por parte dos agentes sociais. É um tipo de institucionalização que pode ser encontrada, por exemplo, em fábricas onde há um sistema de discriminação, com rotinas organizacionais formalizadas para cada ator ou grupo.

Figura 35: Ciclo institucional baseado em formas de manifestação de poder



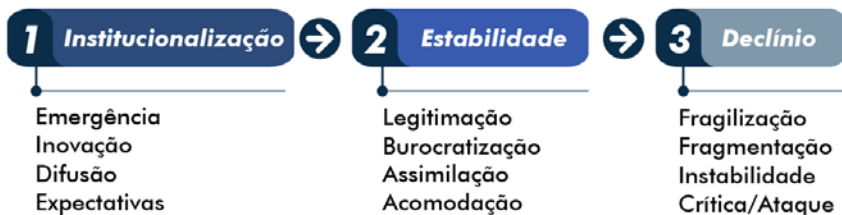
Fonte: LAWRENCE, WINN & JENNINGS (2001)

Por representar um condicionamento das tendências e comportamentos dos atores, tratando-os como objetos mecânicos, a dominação pode alterar as práticas sociais de forma rápida, uma vez que age sem o consentimento ou a

cumplicidade dos alvos. Para (LAWRENCE, WINN & JENNINGS, 2001), a institucionalização baseada na dominação tende a ser rápida e duradoura. A figura 35 apresenta uma síntese da influência destas quatro formas de exercício do poder no ciclo de vida das instituições. Nenhuma destas manifestações de poder ocorre, no entanto, em estado puro na realidade. As formas de institucionalização das diversas instâncias existentes na sociedade é geralmente o resultado de uma complexa interação destes mecanismos. No caso do IPUF e do IPPUJ, este conteúdo nos ajuda a compreender a dinâmica de institucionalização ocorrida. Nos ajuda também a iluminar algumas questões que diferenciam suas trajetórias específicas.

Tendo como ponto de partida esta estrutura oferecida por LAWRENCE, WINN & JENNINGS (2001), propomos uma tipologia de institucionalização dos órgãos locais de planejamento urbano, tendo como parâmetro tanto o ritmo de institucionalização, quanto a estabilidade da institucionalização. A partir disto estruturamos uma leitura geral das transformações vivenciadas pelos órgãos locais de planejamento em Florianópolis e Joinville, que, em linhas gerais, acompanham o seguinte desencadeamento de etapas:

Figura 36: Etapas de institucionalização do PU em Florianópolis e Joinville



Elaborado pelo autor

Articulando esta leitura às análises empreendidas ao longo da pesquisa - representadas didaticamente nas linhas do tempo proposta nas figuras 33 e 34 - é possível sugerir a existência de ciclos institucionais tanto para o IPUF

como para o IPPUJ. No caso de Florianópolis sugerimos a existência de cinco fases subseqüentes:

- 1) Pré-institucionalização (1954/1976)
- 2) Institucionalização – Período Heróico (1977/1985)
- 3) Estabilidade – Período Cético (1985/1997)
- 4) Transição - Período entre estabilidade e declínio (1997/2004)
- 5) Declínio – Período de Desmonte (2004/2012)

Em Joinville, por sua vez, sugerimos a existência de quatro momento:

- 6) Pré-institucionalização (1965-1991)
- 7) Institucionalização – Período de Estruturação (1991/1996)
- 8) Estabilidade – Período Reativo (1996/2004)
- 9) Transição – Entre estabilidade e declínio (2004/2014)

Faremos, em seguida, uma breve caracterização de cada um destas fases. Cabe destacar que a análise mais detalhada de atores, processos, discursos, produtos e conflitos foi apresentada ao longo dos capítulos 03, 04, 05, 06 e 07. Neste momento nos preocuparemos em fazer um esforço de síntese, permitindo uma maior sedimentação das análises.

8.1.1 Os ciclos institucionais do IPUF

8.1.1.1 Pré-institucionalização (1954-1976)

O processo de pré-institucionalização do IPUF, que transcorreu ao longo dos anos de 1954 e 1976, ganha efetivamente força a partir de 1969 com a elaboração do PDIAUF. Muito pouco foi feito entre os anos de 1954 e 1969, em um cenário de estagnação econômica da cidade e, conseqüentemente, de baixa urbanização. A criação do IPUF teve como motivação principal a tentativa de inscrever Florianópolis no rol das regiões

metropolitanas. Ocorre, por intervenção direta do poder executivo, de forma unilateral e sem demandas mais amplas da sociedade civil ou demais instâncias representativas, pouco ativas no período da ditadura militar. Em um cenário de forte hierarquização e concentração de poder nas mãos do chefe do poder executivo, a criação do IPUF pode ser compreendida antes como a imposição de uma visão “estratégica” do então prefeito Espiridião Amin - em um momento em que a cidade atravessava relativa crise econômica – do que um processo gradual de amadurecimento institucional ou de repercussão mais apurada do tema “planejamento urbano” na estrutura social, política ou institucional local. Poderíamos caracterizar esta institucionalização do planejamento urbano em Florianópolis como o resultado da imposição de duas lógicas principais de poder: a força e a dominação.

O fato de ser resultante de uma lógica de poder assentada na força e na dominação, o processo de institucionalização – o ritmo – foi extremamente acelerado: da ausência total de uma instância responsável pelas ações de planejamento urbano, Florianópolis viu surgir, no âmbito de sua frágil estrutura administrativa, um órgão exclusivo para este fim, composto por cerca de 30 profissionais de nível superior. Este quadro assume várias frentes de trabalho, muitas delas até a pouco invisíveis para a estrutura administrativa local, tal qual o patrimônio e as questões ambientais.

8.1.1.2. Institucionalização – Período Heróico (1977-1985)

Para este grupo foi dada autonomia e apoio político para a implantação de instrumentos urbanísticos de amplas ambições conceituais e territoriais. A partir de uma estrutura pouco hierarquizada e burocrática, o órgão galgou um rápido processo de difusão e legitimação, fundando sua atuação em

grandes projetos de infraestrutura e ações compreensivas de planejamento urbano.

Era o momento de reorganização do aparelho do Estado, que passava a valorizar o saber competente e a profissionalização, abrindo as portas para a entrada da razão instrumental na sua estrutura organizativa. Esta nova estrutura deveria, na teoria, assumir também ares de burocracia weberiana: rotinas, procedimentos e hierarquia para combater o patrimonialismo, o personalismo e o clientelismo, características fundamentais do Estado Brasileiro das décadas anteriores.

O IPUF representava igualmente um passo incisivo rumo ao desenvolvimento institucional: a criação de uma autarquia, com autonomia administrativa e financeira tinha como objetivo consolidar uma estrutura capaz de influenciar, com independência, os rumos do crescimento da cidade.

O IPUF vivencia um rápido processo de expansão, tanto em sua estrutura física, quanto financeira e, principalmente, de recursos humanos. Em pouco mais de cinco anos ele se apresenta como um órgão aparelhado, conformado por uma “elite técnica” que se diferenciava fortemente das demais instâncias existentes na estrutura administrativa local.

Era um momento de forte legitimidade. O planejamento urbano enquanto técnica administrativa parecia não sentir ainda maiores desgastes. Sua repercussão era positiva não somente no interior dos quadros técnicos – que apresentavam certa coesão de princípios e instrumentos – mas também no âmbito das instâncias políticas e atores institucionais. De forma menos evidente, o planejamento urbano institucionalizado também repercutia positivamente em diversos setores sociais: universidade, movimentos

sociais ainda incipientes em Florianópolis, órgãos representativos de classe, entre outros.

No plano das ações, o IPUF inicia seus trabalhos com a responsabilidade de gerenciar grandes obras de infraestrutura inscritas nos programas CPM e CURA I e II. Das ações de planejamento urbano compreensivo, as primeiras ações revelam o grau de repercussão do órgão e suas ambições: buscavam projetar sua influência para além dos limites administrativos de Florianópolis, tornando-o uma instância de planejamento da área conurbada.

Inscrito no âmbito do período militar, esta etapa marca ainda a presença de fortes representações do que caracterizaríamos como “período sólido” do planejamento urbano, caracterizado por princípios e conteúdos como: visão teleológica da história; aplicação de modelos urbanísticos; abordagem através de planos; método diagnóstico-proposição-ação; formas ainda emblemáticas de determinismo espacial; e a utilização do zoneamento funcional como a essência do ato de planejar a cidade.

São elementos característicos da aplicação da razão instrumental, embora com conteúdo diferente dos planos urbanísticos anteriores, de 1954 e 1976. Uma forma de conceber a intervenção no espaço urbano segundo processos lineares, calcados em uma compreensão tecnicista dos fenômenos sócio-espaciais.

Nestes primeiros anos o instituto não sentia ainda efeitos mais fortes da fragmentação e burocratização excessivo de sua estrutura organizativa. O IPUF parecia manter um ambiente pautado na proximidade entre os técnicos e suas especialidades, conformando uma estrutura mais orgânica e integrada de funcionamento.

Além do Plano Diretor da Trindade, o ápice desta etapa parece ter sido a elaboração do Plano Diretor dos Balneários, em 1985, onde os técnicos

tiveram autonomia para propor conteúdo e instrumentos de regulação físico-territorial, segundo conceitos e princípios próprios do saber urbanístico. Através disso procuravam combater o processo de urbanização que despontava nos principais balneários, sedimentando valores como a manutenção do patrimônio natural, artístico e histórico da cidade. O órgão assume a função de “guardião” de Florianópolis, contra as dinâmicas tidas como negativas tanto de setores econômicos como políticos, inscritas nos processos de urbanização da capital.

Neste momento ocorrem, paralelamente, dois fenômenos que precipitam a passagem para a segunda etapa: 1) a emergência e aprofundamento de conflitos entre os instrumentos urbanísticos e as dinâmicas políticas e sócio-espaciais; 2) o término de um ciclo político¹⁵¹ que havia feito emergir o IPUF e que lhe dava suporte político: a realização das primeiras eleições abertas após o período militar para a escolha do prefeito e dos vereadores conformaria uma nova relação de poder no interior da estrutura administrativa local.

O fato dos instrumentos elaborados pelo IPUF na época serem o resultado da aplicação normativa de parâmetros urbanísticos de caráter amplamente restritivo para muitos segmentos econômicos, ressaltava o caráter pouco flexível e autoritário do planejamento urbano institucionalizado. Esta forma de atuação parecia coerente com a centralização de capital político e econômico nas mãos do Estado. Parecia igualmente razoável no interior de

¹⁵¹ Em 1982 houveram eleições para a escolha de prefeitos e vereadores, com exceção das capitais. Nestas, houve apenas a escolha do legislativo. Somente em 1985 ocorrem eleições para a escolha de prefeitos para as capitais. Entre 1982 e 1985 a Câmara de Vereadores de Florianópolis era uma instância com pouca autonomia, sob a tutela do poder executivo imposto pelo governo militar. É a Constituição de 1988 que oferece maior autonomia aos poderes, reforçando o papel das Câmaras de Vereadores. Entre 1982 e 1988, portanto, há uma sobreposição de instâncias democráticas e antidemocráticas, que configuram um cenário político relativamente instável e complexo.

uma lógica de poder assentada na força e na dominação, características que fundamentavam a organização administrativa de época. Este contexto político e institucional, que deu suporte ao surgimento e ampliação do IPUF, deixa de existir. O refluxo do poder voluntarista da administração local significou um duro golpe ao IPUF e à sua lógica de atuação.

8.1.1.3 Estabilidade – Período Cético (1985/1997)

Com a aprovação do Plano Diretor dos Balneários e a crise instalada pelo PUE de Jurerê Internacional, logo em 1986, o IPUF inicia esta nova etapa a partir de um ambiente mais cético de atuação.

Os anos de expansão de sua estrutura haviam ficado para trás. A partir de 1985, até o período de elaboração desta pesquisa, nenhum novo profissional de nível superior seria contratado em caráter permanente. Sua autonomia financeira e a gestão de grandes projetos de infraestrutura entrariam em um processo gradual de declínio.

As ações de planejamento urbano abrangente também refluíam, com exceção da discussão do Plano Diretor do Distrito Sede, que iniciada em 1986, se estenderia até 1997. Este processo moroso e conflituoso de elaboração da nova lei dava conta do novo momento de atuação do instituto, marcado por uma fragilização de sua condição no interior da estrutura de governo, do início do questionamento de sua legitimidade frente às instâncias políticas tradicionais e dos primeiros sinais de contestação por parte de segmentos sociais organizados.

O período de estabilidade não significou, no entanto, um período livre de polêmicas e conflitos para o órgão. Entre permanências e transformações, este período é marcado, sobretudo, pela elaboração dos Planos de Urbanização Específica, de caráter mais localizado e tematicamente menos abrangente. Foram elaborados os planos da Praia Mole (1990), Barra da

Lagoa (1992); Retiro da Lagoa (1992); PUE do Parque Tecnológico do Campeche (1992); PDI da Planície Entremares (iniciado em 1992).

Este período marca também a primeira tentativa mais consistente de extinção do órgão, demonstrando que o IPUF já não era mais visto como imprescindível no âmbito da estrutura administrativa local.

As bases da institucionalização do IPUF – o poder e a dominação – não estavam mais presentes. O órgão busca manter sua legitimidade a partir da implantação de uma lógica de atuação pautada na disciplina e na influência.

No que tange a disciplina, o IPUF sente uma dinâmica de fragmentação organizativa: o que estava no papel desde a sua fundação, em 1977, passa a ocorrer na prática. O IPUF inicia uma gradual divisão de seu quadro técnico em departamentos estanques, segundo uma lógica cada vez mais intensa de hierarquização e especialização. Sua estrutura de funcionamento absorve, pouco a pouco, um padrão burocrático de atuação, baseada na hierarquia e autoridade, na adoção de rotinas e procedimentos padronizados, na divisão racional das atividades, na impessoalidade das relações. Esta dinâmica se intensificaria na etapa seguinte.

Externamente o IPUF reforça igualmente o caráter normativo de sua intervenção. Os discursos, conteúdos e métodos destes planos não se diferenciam muito daqueles que subsidiaram a elaboração dos planos da Trindade e dos Balneários: a valorização da dimensão físico-territorial do planejamento urbano; a hegemonia dos instrumentos de regulação urbanística; a aplicação de modelos e referenciais urbanísticos. O planejamento urbano institucionalizado, no entanto, deixa de lado parte importante da teleologia e de suas ambições para assumir um caráter mais pragmático de atuação.

As ações do IPUF ligadas ao Planejamento Urbano são marcadas, portanto, por certa continuidade na forma de atuação dos quadros técnicos no interior de uma lógica político-administrativa amplamente diferente. Esta inadequação faz com que o instituto inicie um processo de isolamento no interior da estrutura institucional.

As experiências do PDI do Campeche e do novo Plano Diretor do Distrito Sede seriam responsáveis ainda por fazer emergir um novo fenômeno que marcaria o fim deste ciclo institucional: o fortalecimento de movimentos sociais, territorialmente localizados, que passam a questionar a legitimidade de atuação do órgão e de aplicação dos modelos urbanísticos contidos nos instrumentos de planejamento urbano institucionalizado.

Citamos ainda a criação da FLORAM, em 1996, que colaborará para o enfraquecimento do órgão.

Este período marca, portanto, a existência de quatro trajetórias que induzirão o surgimento das primeiras fissuras mais importantes no percurso institucional do IPUF:

- 1) O gradual isolamento do órgão no interior da estrutura administrativa local, já que o IPUF, a partir de uma dinâmica de rápida expansão, adquire estrutura e poder de influência que passa a rivalizar com as instâncias políticas tradicionais;
- 2) A natureza normativa e restritiva dos planos passa a ser vista como limite à atuação de inúmeros atores e segmentos sociais – políticos e econômicos. A base sobre qual se assentava a atuação do órgão, é, portanto, atacada por várias frentes: atores institucionais e políticos; setores da mídia local; setores econômicos importantes, entre outros;

- 3) Um processo interno de fragmentação organizacional, especialização e excessivo burocratismo, fazendo com que parcela importante da capacidade de trabalho do órgão seja absorvida por atividades corriqueiras e pouco relacionadas à lógica do planejamento urbano: o IPUF adquire gradualmente um padrão de atuação reativo, segundo uma dinâmica que se intensificaria nos ciclos posteriores; e
- 4) A emergência gradual de contra-poderes a partir de setores da sociedade civil, que passam a questionar os valores e princípios contidos em suas ações, o conteúdo dos instrumentos urbanísticos e, até mesmo, a própria legitimidade de uso do saber competente em matéria de planejamento urbano.

8.1.1.4 Transição – Início do declínio (1997/2004)

Os elementos que marcam a passagem da terceira para a quarta etapa são: 1) o aprofundamento da cisão entre IPUF e setores da sociedade civil representada pelo PDI do Campeche; e 2) a aprovação do plano diretor do Distrito Sede, em 1997, em um processo também repleto de conflitos e polêmicas.

Embora tanto o PDI do Campeche quanto o Plano Diretor do Distrito Sede tenham significado certa abertura dos núcleos técnicos à sociedade civil, o fato é que a participação era compreendida de forma passiva, tendo influência limitada no conteúdo de tais planos.

Neste novo ciclo, as dinâmicas apresentadas no ciclo anterior se amplificam e aprofundam, fazendo com que o IPUF impusesse um processo geral de refluxo das ações de planejamento urbano compreensivo. Os quadros técnicos do órgão, a partir deste momento, percebem que as formas tradicionais de atuação não poderiam ser mais reproduzidas.

É o momento de corrosão da legitimidade na qual se assentava a atuação do IPUF: o aprofundamento das fissuras internas e externas; ampliação do padrão burocrático e reativo de atuação; declínio dos instrumentos físico-territoriais e do zoneamento funcional; intensificação do processo de desmonte da estrutura organizativa do órgão; aumento da influência da política partidária e dos ciclos eleitorais no funcionamento interno; etc.

Se as ações compreensivas de planejamento urbano entram em declínio, a sobrevivência do órgão se dá, neste momento, principalmente pela repercussão de alguns setores internos, que se apresentam ainda ativos: o SEPHAN, o Departamento de Sistema Viário e o Setor de Cadastro.

O PDI do Campeche continuava a representar uma fonte abundante de desgastes políticos, técnicos e institucionais.

Do núcleo central do poder executivo e legislativo, vemos emergir um modo de ação vinculado ao empreendedorismo urbano: a criação de projetos para a cidade pautados na dinamização da atividade turística e do setor de tecnológico. Intensifica-se assim uma atuação de caráter pragmático de intervenção sobre o espaço urbano: de planos abrangentes aos projetos específicos, do tecnocratismo à terceirização de projetos.

Na esfera federal este período marcaria ainda o nascimento de um novo arranjo político e institucional. O desenho oferecido por este novo arranjo institucional do governo federal colocava os planos diretores e a participação social como os elementos fundamentais da política urbana local.

Tal dinâmica marcaria os anos finais deste ciclo: um conflito entre a imposição de uma lógica advinda da esfera federal que buscava impor o ideário do planejamento urbano politizado; e uma estrutura local marcada pelo burocratismo e tecnicismo. É este cenário conflituoso, aliado à entrada

de uma nova gestão que coloca o IPUF como instância acessória na estrutura administrativa, que precipitará o início da quinta etapa.

8.1.1.5 Declínio – Período de Desmonte (2004/2012)

Se a terceira etapa representou o início da crise do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e a quarta o aprofundamento das fissuras, a quinta etapa marcaria um movimento intenso de declínio do IPUF, que sob muitos aspectos, aproximou-se de uma dinâmica de desinstitucionalização.

Embora no começo deste período a experiência do PUE de Santo Antônio tenha significado a tentativa de alguns técnicos do IPUF de conciliar as dinâmicas contraditórias impostas às esferas técnicas e políticas, o fato é que a experiência teve pouca repercussão.

Este período marca as primeiras etapas de elaboração do novo plano diretor participativo, iniciado em 2006. Em uma dinâmica repleta de conflitos, avanços e retrocessos, o novo PDP expôs a baixa capacidade operacional do IPUF, já combalido após as dinâmicas representadas pelos ciclos anteriores. O fechamento dos Núcleos Distritais, em 2008, talvez, tenha significado um golpe decisivo. Poderíamos caracterizar este período a partir das seguintes dimensões:

- A imposição generalizada das lógicas político-partidárias e dos ciclos eleitorais na dinâmica cotidiana de funcionamento do órgão, através da indicação política para cargos comissionados, geralmente sem vinculação – de formação ou profissional – com o planejamento urbano;
- Um forte declínio dos quadros técnicos: além da transferência de profissionais para outros órgãos, houve a aposentadoria de muitos

técnicos ao longo deste quinto ciclo, representando a perda de cerca de 50% dos profissionais efetivos que existiam no ano de 1985;

- Perda da autonomia administrativa e financeira, segundo um processo que iniciou ainda na década de 1980, esta condição se aprofunda na quinta fase, culminando com uma reformulação administrativa que acaba por submeter o IPUF à estrutura ordinária do poder executivo, através da SMDU;
- Aprofundamento da especialização, fragmentação organizativa e burocratismo, já presentes nas etapas anteriores. O IPUF, nesta quinta fase, apresenta uma ampliação no burocratismo em suas rotinas. Tais rotinas passam a consumir boa parte da capacidade de trabalho e do conhecimento especializado disponível. Além disso, a compartimentalização funcional - “*os IPUF’s dentro do IPUF*” - sedimenta-se como o princípio fundamental de funcionamento do órgão;
- Declínio das relações pessoais e a exacerbação de comportamentos baseados na autoridade e na individualidade. Com o refluxo da visão institucional e a fragmentação organizativa, os técnicos passam a trabalhar a partir de lógicas pessoais e segundo “temas” e “objetos” de interesse individual. A coesão e coerência institucional tornam-se realidade distante;
- A terceirização dos projetos, desde os de infraestrutura viária, como viadutos e geometria viária, até projetos de equipamentos coletivos, praças e espaços públicos;
- Indícios de corrupção e improbidade administrativa: este período é marcado pela deflagração da operação Moeda Verde, que teve

ampla repercussão na mídia e na sociedade local e onde o nome do IPUF esteve vinculado¹⁵²;

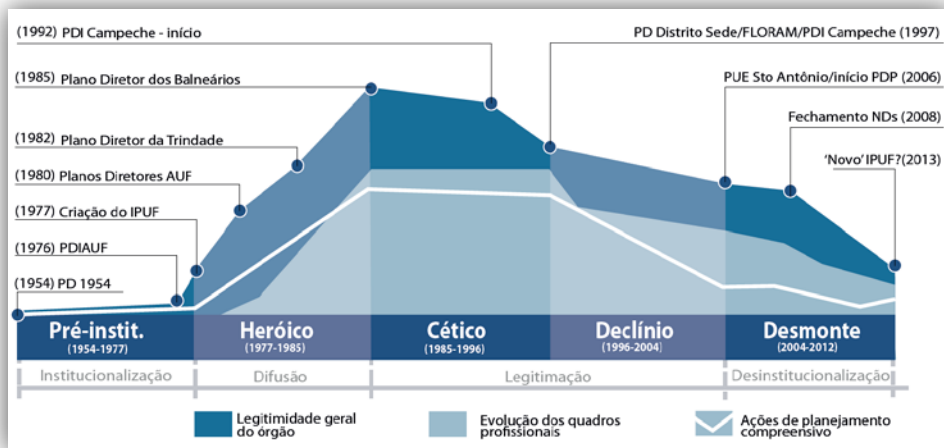
- Dicotomia entre técnicos, poder legislativo e poder executivo, através da exacerbação dos conflitos. Percebe-se a instalação de uma lógica permanente, constante e sistemática de intervenção do núcleo central do poder executivo e do poder legislativo nas instâncias técnicas: nomeação de cargos comissionados, modificações de lei de zoneamento e flexibilização de índices urbanísticos sem a anuência dos técnicos, a nomeação e oficialização de ruas, etc.
- Urbanismo ‘Just in time’, já presente na etapa anterior, mas que ganha repercussão na quinta etapa, com a substituição do temário abrangente do planejamento urbano por perspectivas fragmentadas e pragmáticas, seguida da conseqüente desresponsabilização do Estado frente às questões urbanas

As dificuldades geradas pelas discussões do novo plano diretor perpassam tais aspectos, tornados clarividentes as fragilidades do IPUF. Dissemina-se a ideia de que o planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis, tal como se configurou ao longo das últimas décadas, havia perdido parte essencial de sua aceitabilidade e pertinência. O IPUF é questionado e fragilizado interna e externamente. A quinta fase representa tanto o aprofundamento do padrão reativo de atuação do órgão como também a ampliação da crise de sua legitimidade. Um cenário de forte declínio de sua

¹⁵² Cabe ressaltar que esta vinculação ocorreu através do indiciamento de apenas dois servidores, que no momento estavam instalados em cargos diretos – e portanto comissionados – do órgão. Não se tratou de uma vinculação extensiva e generalizada das instâncias e servidores do IPUF. A forte repercussão que ocorreu na mídia local, no entanto, vinculou fortemente a imagem do IPUF, gerando um cenário de desgaste institucional.

capacidade operacional, a completa fragmentação de sua estrutura organizativa e um amplo refluxo de sua repercussão política.

Figura 37: Ciclo institucional do IPUF (1954-2012)



Fonte: elaborado pelo autor

A figura 37 representa, em linhas gerais, as transformações vividas pelo IPUF sob a ótica da conquista e perda gradual de legitimidade do órgão, da evolução quantitativa dos quadros profissionais e da realização de ações compreensivas de planejamento urbano.

8.1.2 Os ciclos institucionais do IPPUJ

8.1.2.1 Pré-Institucionalização (1965-1991)

A institucionalização do planejamento urbano em Joinville foi mais longa e gradual. O município, desde a elaboração do PBU/65, iniciou a instalação de instâncias técnicas no interior da estrutura administrativa. Diferentemente de Florianópolis, que vivenciou uma abrupta

institucionalização, a dinâmica ocorrida em Joinville foi antes o resultado de um acúmulo gradual de experiências.

A expansão urbana vivida pela cidade nas décadas de 1960 e 1970 impôs ao poder público uma intervenção mais ativa em seu processo de urbanização. Neste intervalo de tempo é criado um núcleo técnico no interior da Secretaria de Planejamento; é elaborada uma Lei de Uso e Ocupação do Solo em 1973; um plano de transportes urbanos, o PLADSTU, em 1975; bem como o Plano de Estruturação Urbana, em 1987.

Embora as primeiras ações mais abrangentes tenham ocorrido durante a ditadura, o fato é que o IPPUJ foi criado apenas em 1991, momento em que a transição democrática após o regime militar já havia sido completada. O órgão surge, portanto, no âmbito de um arranjo político, econômico e social diferente daquele vivenciado pelo IPUF. Poderíamos caracterizar este contexto a partir das seguintes dimensões:

- As décadas de 1980 e 1990 marcaram um período de crise fiscal para o município, na esteira das perturbações que atingiram os setores mais ativos da economia local, sobretudo a indústria têxtil, eletrometal-mecânico e PVC. Na cidade, o cenário era de aumento do desemprego, baixa dos salários e do poder aquisitivo da população;
- A crise econômica repercutiu em uma crise institucional, que significou a dificuldade do município em organizar-se administrativamente nos primeiros anos após a abertura democrática. Em um contexto de fortes restrições orçamentárias, a prefeitura tratou de realizar uma reforma ampla da estrutura administrativa na tentativa de aperfeiçoá-la em face dos poucos recursos humanos disponíveis. O município procurava, portanto,

gerenciar as conseqüências da rápida urbanização em meio a uma crise econômica e institucional marcante;

- O IPPUJ surge no momento em que as disputas político-partidárias e os ciclos eleitorais já eram uma realidade. É neste ambiente que o órgão sedimenta sua estrutura, discursos e formas de agir. Este contexto exigiu dos quadros técnicos do órgão uma flexibilidade e capacidade de adaptação não encontrada em Florianópolis;
- A partir de 1987, com a elaboração do PEU, a estrutura administrativa local contava com um grupo restrito de profissionais responsáveis por gerenciar um arranjo confuso de instrumentos urbanísticos: a lei de uso e ocupação vigente era do Plano Diretor de 1973, que era a regulamentação do PBU/65, um plano de diretrizes e orientação à urbanização. Embora tendo o papel de substituir o PBU/65, o PEU/87, viria a ser regulamentado somente cinco anos após a criação do IPPUJ, através da LC 027/96.

Assim como ocorrera em Florianópolis, também o IPPUJ é o resultado da instalação de certo isomorfismo institucional mimético, pois sua organização, estrutura e atribuições tiveram por modelo o IPPUC, de Curitiba e, secundariamente, o próprio IPUF. Um modelo que tem por base a profissionalização dos quadros técnicos, a divisão do órgão em áreas de atuação de especialidades, a valorização da dimensão arquitetônica do planejamento urbano, a instalação de rotinas organizacionais e estrutura administrativa, entre outros.

Diferentemente de Florianópolis, onde a institucionalização do IPUF foi o resultado de uma atuação personalista do chefe do poder executivo, no caso de Joinville as forças causais externas são essenciais para o entendimento do percurso que levou à criação do IPPUJ, em 1991. Caracterizaríamos sua

criação como o resultado de correlações de poder baseados no uso da *força* – pois o IPPUJ é uma instância da estrutura administrativa do Estado – mas, principalmente, pela manifestação de poder através da *influência*.

Esta influência foi o resultado da criação de novos hábitos institucionais segundo demandas inicialmente dispersas no conjunto social, mas que foram gradualmente sendo difundidas e ganharam repercussão na estrutura administrativa.

Por este motivo acreditamos que o ritmo de institucionalização do planejamento urbano em Joinville é lento, onde o IPPUJ é mais uma etapa dentro de um percurso relativamente contínuo. A influência, enquanto manifestação de poder, foi o resultado de uma aceitação gradual por parte do conjunto social da inevitabilidade do planejamento urbano como técnica de Estado. Após da criação do IPPUJ, no entanto, poderíamos dizer que o processo de difusão do órgão se dá de forma relativamente rápida, fazendo-se valer do poder de Estado, calcado no uso legítimo da força. Embora mais lento, esta condição torna o desenho da institucionalização do IPPUJ mais robusto e resiliente do que aquele encontrado no IPUF. Em Florianópolis a institucionalização do planejamento urbano foi ancorada em um tipo específico de arranjo de poder político que, embora tenha permitido sua criação e a rápida expansão, logo se dissipou com a abertura democrática.

8.1.2.2 Institucionalização – Período de Estruturação (1991/1996)

O processo de criação e instalação do IPPUJ é também outro fator de diferenciação em relação ao IPUF. Formalmente criado em 1991, o IPPUJ recebe inicialmente alguns poucos técnicos do Setor de Planejamento vinculados à Secretaria de Planejamento e Gestão. Os anos iniciais do órgão são de penúria, tanto do ponto de vista operacional, quanto financeiro e de recursos humanos.

Nos primeiros anos de funcionamento, este restrito grupo de técnicos teve sua capacidade de trabalho drenada para a elaboração da nova lei de uso e ocupação do solo (LC n°27/1996), responsável por regulamentar o conteúdo do PEU/87. Esta nova legislação representou a atualização das normas urbanísticas em vigência desde 1973. Após a sua aprovação, as ações de planejamento urbano compreensivo sofrem um refluxo, dinâmica que viria a ser contornada apenas dez anos depois, em 2006, no momento de discussão do novo plano diretor.

Apesar de instituído, o IPPUJ permanecia uma instância de baixa repercussão tanto no âmbito da estrutura de governo, como externamente, junto à sociedade local. Sua influência nas formas de organização e crescimento da cidade era, neste momento, bastante limitada. Este cenário é modificado apenas em 1994, com a incorporação do setor de projetos da Secretaria de Planejamento. Em 1995 também ocorre a transferência da Divisão de Informação e Cadastro Técnico da Secretaria de Serviços Urbanos – SSU para o IPPUJ. A partir de então o quadro técnico do órgão é reforçado. Ocorre igualmente um melhor aparelhamento e estruturação do instituto. Modificam-se sua organização interna, seu modo de funcionamento e sua lógica de atuação.

Existe ainda uma característica fundamental que o IPPUJ apresenta desde seu início: diferentemente do IPUF que se tornou ‘grande demais’ e passou muitas vezes a representar – tanto para seus técnicos quanto para os demais atores sociais – uma instância autônoma em relação ao poder executivo e legislativo, o IPPUJ parece melhor adaptado, colocando-se sempre enquanto órgão técnico de assessoria ao prefeito, submisso às suas vontades e às vicissitudes das dinâmicas político-partidárias.

Se tu cria algum desconforto, tu gera um restrição,
né. Eu vejo isso, dos presidentes que passaram por

aqui, assim, nenhum deles foi extremamente agressivo ou teve posturas de achar que era dono da verdade: "*pô, se a gente pensa aqui o planejamento a gente sabe mais que os outros que são só executores, etc.*". Acho que os presidentes souberam sempre fazer bem a política de convivência com as outras secretarias e assessorar o gabinete do prefeito. Que é o papel da gente. A questão de autonomia é ilusão achar que uma fundação municipal não deve, né, se submeter ao prefeito. Isso não existe. Basicamente a questão das fundações, institutos, foram criados para ter um pouco de autonomia administrativa e captação de recursos, gestão de recursos, mas nunca para não terem obediência para quem foi eleito. Afinal de contas o prefeito é o patrão representante do patrão que a população. (Entrevista J14, concedida em 24 de novembro de 2014).

Julgamos que um dos resultados principais deste cenário institucional é que o IPPUJ assume desde o início uma postura mais cética em relação as ações abrangentes de planejamento urbano. Em um cenário de refluxo do poder voluntarista do Estado, permeado por uma crise econômica, política e institucional, bem com a perda de referenciais para a atuação técnica no campo do planejamento urbano, o IPPUJ consegue encontrar sua legitimidade em um modo de atuação bastante mais pragmático do que o IPUF. Esta dinâmica iria se aprofundar na etapa seguinte.

Os marcos que fazem a passagem da segunda para a terceira etapa são três: 1) a incorporação do setor de projetos pelo IPPUJ, que representou uma rápida ampliação do quadro técnico e a mudança de rota em sua lógica de funcionamento; 2) a aprovação da lei de uso e ocupação do solo em 1996, que marca o refluxo das ações compreensivas de planejamento no interior do órgão; e 3) a nova gestão de LHS, que ao assumir o poder em 1997, implanta uma lógica de governo fundada no planejamento estratégico e no empreendedorismo urbano.

8.1.2.3 Estabilidade – Período Reativo (1996/2006)

Ao longo das duas gestões de LHS e de Marcos Tebaldi, o IPPUJ conhece um processo gradual, mas contínuo, de crescimento de sua estrutura e repercussão de suas ações. No plano institucional, o governo de LHS é marcado pelo realinhamento das políticas locais a partir de uma visão estratégica. É neste cenário que surge o Plano Estratégico de Joinville – PEJ, em 2003. Os esforços da estrutura administrativa local são canalizados para a criação de vantagens locacionais com o objetivo de atrair investimentos nacionais e internacionais.

Permanecia ainda, no começo desta nova etapa, certa dificuldade de contratação de novos profissionais, tendo em vista a contenção de despesas implantada pela Administração Municipal. A visão estratégica e o conteúdo do PEJ são incorporados pelo IPPUJ. Neste momento o órgão se consolida como um escritório de projetos, marcando o refluxo das ações de planejamento urbano. O órgão assume a função fundamental de responder pelas demandas dos diversos setores da prefeitura no que tange a elaboração de projetos arquitetônicos e urbanísticos, conforme pode ser verificado na tabela 15.

Tabela 14: Atividades desenvolvidas pelo IPPUJ entre 1996 e 2005

	Escala Arquitetônica (projeto)	Escala urbana (política, plano, etc.)
1998	41 projetos para educação	Distrito industrial Código de Posturas Zoneamento área rural
	05 estações de cidadania	
	04 desenhos de trechos viários	
1999	30 projetos educação e 45 arquitetônicos	Sem atividade
	02 praças e áreas de lazer	
	50 projetos viários	
	28 projetos de serviços de transporte	
2000	18 projetos para Educação e 15 para Saúde	Lei do Distrito Industrial Código de Posturas Lei de Caução de Loteamentos
	06 Projetos SAMA	
	58 projetos arquitetônico de consultores	

2001	38 projetos para educação e 06 para saúde	Lei de ocupação dos morros Alteração lei 27/96
	04 praças	
	62 projetos viários e de sinalização	
2002	38 projetos para educação e 08 para saúde	Sem atividade
	71 projetos viários diversos	
2003	118 projetos para educação	Plana Viária Regulamentação de caução loteamento
	03 praças e 02 parques	
	08 projetos de associações	
	107 projetos viários	
2004	11 projetos de parque FONPLATA	Sem atividade
	05 projetos de praças	
	06 projetos para saúde	
	68 projetos viários diversos	
2005	20 projetos para Educação e 06 para saúde	Projeto Eixo Ecológico Leste 2880 atendimentos 72 pareceres
	11 projetos de parque FONPLATA	
	05 projetos de praças	
	77 projetos viários diversos	

Elaborado pelo autor a partir de dados dos relatórios anuais do IPPUJ

Outra área importante de atuação do órgão passa a ser o sistema viário, através de projetos de geometria viária ou ainda as propostas de modernização do sistema de transporte público. Neste momento o IPPUJ mantém e amplifica sua legitimidade absorvendo um padrão reativo de comportamento, conforme as necessidades que o arranjo institucional lhe impunha.

Primeiro foi a questão dos projetos, do planejamento do transporte. Já estava planejando o trânsito, o sistema viário e começou a planejar também o transporte. Depois, a partir de 97 teve um crescimento muito grande com a realização de projetos especiais para a cidade: o Centreventos, as próprias estações, modelo de escola padrão, posto de saúde padrão. Foi desenvolvida uma série de projetos arquitetônicos marcantes, que fizeram isso evidenciar. Porque o planejamento urbano em si não enxerga muito. Ele não é uma obra que você chega lá e inaugura, né? (Entrevista J14, concedida em 24 de novembro de 2014).

O Departamento de Planejamento passa a ter uma atuação igualmente reativa. Apesar da elaboração de algumas normas esparsas, este setor assume um padrão burocrático de atuação, gerenciando a aplicação das leis existentes: a aplicação de índices urbanísticos (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, afastamentos, testada mínima, índice de permeabilidade, etc.), a definição de diretrizes para loteamentos, a emissão de pareceres sobre mudança de zoneamento, a assessoria ao núcleo central do poder executivo e à câmara de vereadores para assuntos específicos, etc.

O Departamento de Planejamento assume prioritariamente a função de elaboração de pareceres, documentos e informações diversas sobre questões urbanísticas junto a administração, Câmara de Vereadores e municípios, participação no Conselho de Habitação e Urbanismo e suas respectivas Câmaras, participação na comissão de análise e tramitação de requerimentos de alvará de construção, participação na comissão de valores do cadastro técnico municipal, entre outros. (IPPUJ, relatório anual, 1997, p. 09)

Neste momento se estrutura também a Unidade de Pesquisa e Documentação, que abarca a função de coleta e processamento de dados, bem como organiza a produção de pesquisas, informações e documentação. Esta unidade é responsável pelo geoprocessamento, central de custos e assessoria de comunicação. Ainda em 2004 são iniciadas as primeiras ações do Programa Linha Verde, que previa a instalação do Eixo Ecológico Leste, com a criação de nove parques e ciclovias. Sob o financiamento do Fundo Financeiro de Desenvolvimento da Bacia do Rio da Prata (FONPLATA), com o aporte de U\$ 14.750.000,00, este programa é gerido pelo IPPUJ. Para sua implantação, o FONPLATA exigiu a criação de uma estrutura específica responsável por gerir a contabilidade e os contratos vinculados ao convênio.

Entre 2004 e 2006, o quadro técnico do IPPUJ tem um crescimento, com a contratação de sete novos profissionais, alocados, em sua maioria, nos setores de projetos arquitetônicos, viários e de engenharia, reforçando a dinâmica de funcionamento já existente do órgão.

Ressaltamos ainda alguns pontos importantes que diferenciam este momento legitimação do IPPUJ, da dinâmica vivida pelo IPUF em período semelhante:

- 1) Diferentemente do IPUF que se tornara “grande demais” para o novo arranjo político conformado após a abertura democrática, o IPPUJ manteve-se do tamanho conveniente ao núcleo central do poder executivo;
- 2) Com exceção da elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, o IPPUJ não enfrentou desgastes políticos maiores por conta da elaboração de planos ou instrumentos urbanísticos abrangentes. Isto viria a acontecer somente a partir de 2006, com a elaboração do novo plano diretor;
- 3) Diferentemente do IPUF, o IPPUJ os recursos financeiros geridos pelo órgão sempre foram diminutos, o que não despertou conflitos com as demais instâncias da estrutura administrativa. Este fato também diminuiu as possibilidades de que o órgão estivesse envolvido em escândalos de corrupção ou improbidade administrativa;
- 4) Diferentemente do IPUF, no IPPUJ manteve um cenário de contínuo e gradual crescimento de seu quadro técnico. Houve igualmente uma dinâmica de diversificação das formações e percursos profissionais;

- 5) Diferentemente do IPUF, o IPPUJ sente de forma bastante mais branda as influências dos ciclos eleitorais no âmbito de sua estrutura organizativa: tem havido uma relativa salvaguarda do órgão no momento da indicação dos cargos comissionados por parte do núcleo central do poder executivo, valorizando a indicação de profissionais de carreira vinculados ao órgão.

Este período marca, portanto, uma dinâmica ambígua: de um lado a ampliação e repercussão do IPPUJ enquanto órgão da estrutura administrativa; e por outro lado, um recuo das ações compreensivas de planejamento urbano.

8.1.2.4 Transição – Entre estabilidade e declínio (2006/2014)

O IPPUJ estava bem acomodado a dinâmica reativa de projetos até o momento em que se vê obrigado a iniciar a elaboração do Plano Diretor Participativo. Ocorrido em 2006, é este elemento que marca a passagem do terceiro para o quarto ciclo institucional vivenciado pelo órgão.

Neste novo processo, o IPPUJ toma à dianteira, responsabilizando-se por conduzir o processo a partir de sua própria estrutura. Para tanto destacou sete profissionais¹⁵³ para acompanhar as atividades, o que significou, em um primeiro momento, perda de capacidade de trabalho nas frentes anteriormente existentes. Principalmente nos anos de 2006 e 2007 as ações ligadas à elaboração de projetos (arquitetônicos e complementares) vivenciaram um refluxo. Nos anos seguintes, no entanto, o setor de projetos voltaria a ter a forte produtividade, conforme podemos perceber na tabela 16. O setor de projetos continuava, portanto, a demandar um grande esforço

¹⁵³ O número exato de técnicos varia de acordo com o momento.

da estrutura institucional. Outra característica marcante é o aprofundamento da lógica burocrática e reativa de atuação:

O aspecto a ser melhorado refere-se ao tempo dedicado ao atendimento de imprevistos e urgências, e o tempo despendido em retrabalhos. Grande parte dos projetos realizados em anos anteriores, no momento de seu encaminhamento para implantação, recebeu revisão. A quantidade de trabalho empreendida nesses processos de revisão de projetos superou nossas estimativas e interferiu negativamente em nossa capacidade de produção. (IPPUJ, relatório anual, 2010, p.13)

Por outro lado, as ações compreensivas de planejamento urbano passam a ocorrer com maior frequência, quase sempre vinculadas às discussões que ocorriam no âmbito do plano diretor, principalmente a partir de 2008.

Tabela 15: Atividades desenvolvidas pelo IPPUJ entre 2006 e 2013

	Escala Arquitetônica (projeto)	Escala urbana (política, plano,
2006	03 praças e 09 projetos de parque (FONPLATA)	Plano Diretor Participativo
	Portais turísticos	Eixo ecológico leste, Plano cicloviário
	Bulevar Cachoeira	Revitalização área central
2007	03 praças e 09 projetos de parque (FONPLATA)	Plano Diretor Participativo
	Portais turísticos	Eixo ecológico leste, Plano cicloviário
	Bulevar Cachoeira	Revitalização área central
2008	05 projetos de parque (FONPLATA)	Plano Diretor Participativo
	14 projetos para educação	LOT / Conselho da Cidade
	04 museus e 03 praças	Plano Municipal de Habitação
	25 outros projetos arquitetônicos	Plano de Infraestrutura
	40 projetos viários	Plano de Gerenciamento Costeiro
2009	14 áreas de lazer e 05 parques	LOT / EIV
	06 CRAS e 02 CEIs	Pesquisa origem-destino
	07 projetos Equipamentos de saúde	Lei de resíduos
	37 outros projetos arquitetônicos.	Requalificação área central
	79 projetos viários	Pareceres, diretrizes e ofícios

2010	38 praças, 03 museus e 06 parques	LOT / EIV
	02 equipamentos comunitários	Lei de Publicidade
	06 projetos Equipamentos de saúde	Lei de calçadas e Lei de
	28 outros projetos arquitetônicos	435 pareceres, diretrizes e
	82 projetos viários	Estudos de índices urbanísticos
2011	11 praças, 03 museus e 09 parques	LOT / EIV
	09 projetos educação	Requalificação área central
	05 projetos saúde	Lei de calçadas e Lei de
	54 projetos viários	Plano Diretor de Mobilidade
2012	06 projetos saúde e 02 projetos	LOT / EIV e Requalificação
	13 projetos outras secretarias	Lei de calçadas e Lei de
	04 outros projetos arquitetônicos	Plano Diretor de Mobilidade
	56 projetos viários	Lei de indução do Des.
2013	46 projetos arquitetônicos	Operações Urbanas
	21 acompanhamentos	EIV / Estudos de aplicação
	05 levantamentos e 17 projetos de lay-	Plano setorial de equipamentos
	26 outras ações de projetos	Pareceres, análises
	56 projetos viários	Lei de Calçadas

Elaborado pelo autor

A Unidade de Planejamento, analisando o relatório de 2009 que ora se apresenta, observou algumas dificuldades no desenvolvimento pleno de suas atividades, a saber: 1) Grande número de processos burocráticos oriundos de outras secretarias para análise técnica da unidade, dificultando a concentração dos profissionais nas atividades diretamente ligadas ao planejamento do município; 2) Dependência da agilidade de outros órgãos da Prefeitura para encaminhamento de novas leis e decretos ao legislativo. 3) Dificuldade no planejamento das atividades internas da Unidade devido ao apoio na execução de projetos originários de diversos órgãos da Prefeitura Municipal, já chegarem com prazos definidos em caráter de urgência. 4) A saída de profissionais do setor com experiência na área de Legislação Urbanística e a deficiência de infraestrutura de informática. (IPPUJ, relatório anual, 2009, p. 20)

Como pudemos perceber nas análises empreendidas no capítulo 7, o processo de elaboração do plano diretor de Joinville teve duas etapas bastante contrastantes: a primeira, entre 2006 e 2008, onde o IPPUJ manteve-se fortemente ativo, assumindo a função de coordenador e articulador das diversas atividades do plano; e a etapa inaugurada pela Conferência das Cidades, que precipitou um processo mais conflituoso de discussões e encaminhamentos.

O primeiro momento marca uma forte autonomia do órgão, que dispunha de apoio político do núcleo central do poder executivo e capacidades operacionais – de recursos financeiros e humanos – para a realização das atividades. A legitimidade do IPPUJ parecia manter sua trajetória ascendente, conforme as etapas anteriores.

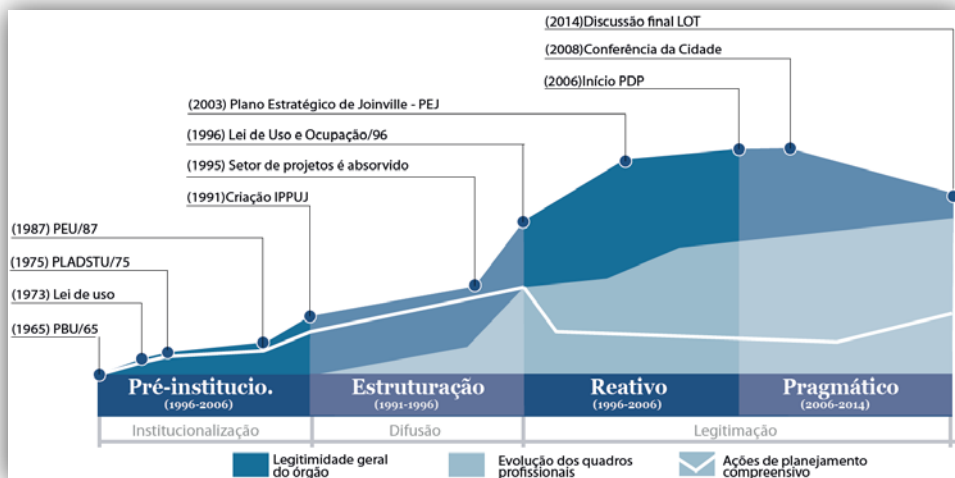
Em paralelo, o processo de burocratismo e fragmentação organizativa se intensificava. De uma estrutura inicialmente composta por apenas duas diretorias e quatro setores em 1991, o IPPUJ, em 2013, apresentava uma organização composta por seis diretorias e quinze diferentes setores.

A 1ª Conferência da Cidade iria, no entanto, modificar este percurso. Dos percalços que emergiram do processo, podemos ressaltar os conflitos entre instâncias que disputam a legitimidade do processo decisório: IPPUJ, IAB, movimentos sociais, delegados da Conferência, Ministério Público etc. Tais conflitos viriam a se reproduzir ao longo das discussões do PDP na Câmara de Vereadores, bem como nas dinâmicas posteriores: Conselho da Cidade, discussões dos instrumentos urbanísticos como EIV, LOT, entre outros.

A partir deste momento o IPPUJ vivencia um arrefecimento de seu poder de influência sobre as formas assumidas pelo planejamento urbano institucionalizado. O gráfico 46 apresenta uma leitura geral das

transformações vividas pelo IPPUJ através dos ciclos institucionais apresentados anteriormente.

Figura 38: Ciclo institucional do IPPUJ (1965-2014)



Elaborado pelo autor

Em um cenário de imposição de abertura democrática e baixo nível de institucionalização da prática da participação social, o órgão vê refluir sua capacidade de controlar e direcionar os encaminhamentos relativos aos instrumentos urbanísticos em tela. O IPPUJ passa a compartilhar a legitimidade da fala, do conteúdo e da decisão com outros atores e instâncias da sociedade. Neste cenário conflituoso, os encaminhamentos das ações tornam-se extremamente morosas e polêmicas, muitas vezes acabando por serem judicializadas.

O refluxo da legitimidade do IPPUJ significaria, portanto, que o sistema de normas, valores e convicções que ele representa passam a não serem mais compreendidos por muitos atores como válido ou verdadeiro. A crise de legitimidade tem sido tanto maior, quanto maior é a quantidade de agentes e grupos que compartilham desta visão crítica. Diferentemente do IPUF onde

a crise de legitimidade era generalizada - presente até mesmo no interior do quadro de profissionais do órgão - no IPPUJ, tal crise parece atingir, por enquanto, apenas alguns atores e grupos sociais mais específicos.

8.2 Novos ciclos para o IPUF e para o IPPUJ?

8.2.1 *Participação, uma nova metanarrativa?*

Podemos compreender que o movimento de declínio da legitimidade do saber competente dos órgãos locais de planejamento em Florianópolis e Joinville ocorre paralelamente à emergência de um novo arranjo político e institucional que impõem aos municípios a abertura do processo de planejamento para múltiplas instâncias sociais.

Se as décadas de 50 e 60 assistiram ao surgimento de um planejamento urbano que compreendia a técnica e o conhecimento científico como redutores dos males sociais, a participação social adquire, para muitos atores sociais inscritos nas experiências recentes em Florianópolis e Joinville, status semelhante. Seria a participação social no planejamento urbano uma nova metanarrativa?

Os métodos e práticas participativas têm gerado fortes controvérsias, sendo guiadas por orientações genéricas vindas de esferas mais amplas do governo federal. Ao serem confrontadas às condicionantes políticas e institucionais específicas de cada lugar, percebe-se que existe uma profunda dificuldade de instituir processos participativos capazes de mobilizar a sociedade. Tem sido igualmente laborioso absorver, sistematizar e processar as demandas dos atores e segmentos sociais inscritos na dinâmica de produção da cidade.

A repercussão que a participação social alcançou nos últimos anos não tem resultado na perda de imprecisão e controvérsia de seu conteúdo. As

experiências recentes de Florianópolis e Joinville demonstram uma dinâmica até mesmo contraditória: a participação social tem sido apreendida e praticada de modos contrastantes, servindo para muitos propósitos e intencionalidades.

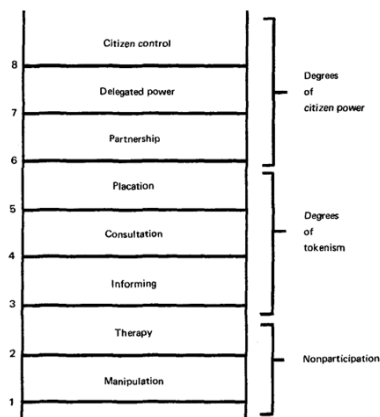
Acreditamos que existem dois aspectos fundamentais de análise a respeito dos limites das recentes experiências participativas empreendidas pelo planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville: 1) a questão da influência da participação nos processos decisórios; 2) a polissemia do termo participação entre os atores sociais inscritos nas práticas do planejamento urbano institucionalizado. Ambos os aspectos estão interligados e são interdependentes.

Para MODESTO (1999), a participação só pode ser compreendida como conceito útil a partir do momento em que significa influência em um processo decisório qualquer. Para o autor, a análise do comportamento de uma instituição pública exige a compreensão do modo pelo qual ocorre o processo de tomada de decisão no seu interior. Se não há influência, não há motivo para a participação e esta se torna apenas uma ideia cuja aplicação servirá para camuflar intencionalidades. Esta vinculação entre participação e decisão não é visão compartilhada por muitos atores do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville.

O trabalho de ARNSTEIN (1969) é pioneiro em apresentar uma leitura que qualifica melhor o conceito de participação. Tendo como referência o poder de influência do cidadão em determinado processo decisório, a autora apresenta uma tipologia com oito níveis de participação.

Figura 39: Graus de participação de ARNSTEIN (direita) e tradução (esquerda)

8	Controle do Cidadão	Nível de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Participação como formalidade
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	



Fonte: ARNSTEIN, 1969 (direita) e tradução livre do autor (esquerda)

Para a autora, portanto, são estas formas diferenciadas de influência dos cidadãos no processo decisório que configuram modos diferenciados de compreender e praticar a participação social.

A análise das práticas recentes de Florianópolis e Joinville dá conta de que os diversos ciclos ocorridos nas experiências recentes de participação transitam nos níveis intermediários da tipologia proposta por ARNSTEIN (op. cit.): informação, pacificação e consulta. Para SOUZA (2004) estes níveis de participação configuram uma situação de pseudo-participação. Podemos, no entanto, citar três momentos em que esta lógica foi subvertida:

1. Em Florianópolis, no período compreendido entre 2007 e 2008, quando foram criados os Núcleos Distritais e o Núcleo Gestor era ativo, responsável por definir a metodologia, ampliar territorialmente as discussões e elaborar de forma autônoma as diretrizes para o desenvolvimento urbano dos diversos distritos do município;

2. Em Joinville, entre os meses de junho e agosto de 2006, no momento de realização da 1ª Conferência da Cidade, que foi responsável por estruturar um arranjo específico de representatividade que culminou tanto na subversão da proposta metodológica inicial do IPPUJ como na elaboração de uma minuta de plano diretor com forte grau de autonomia;
3. Em Joinville no momento de institucionalização do Conselho da Cidade, a partir de 2009. Esta nova instância assumiu o papel de foro prioritário de análise de demandas e de tomada de decisão a respeito das políticas de uso e ocupação do solo no município.

Cabe ressaltar uma diferença fundamental entre os dois municípios: embora o tempo de elaboração do plano diretor e regime urbanístico seja semelhante¹⁵⁴, o desenho institucional é diferente, fazendo com que a repercussão do “ideário” da participação atinja de forma diferenciada cada lugar. Enquanto em Florianópolis o processo de discussão do plano diretor ocorreu com um arranjo que colocava o Núcleo Gestor subordinado ao IPUF e, principalmente, ao núcleo central do poder executivo, que ditava o ritmo das discussões e estabelecia um controle mais rígido da amplitude da participação; em Joinville desenho semelhante é mantido apenas até julho de 2009, momento de instituição do Conselho da Cidade. A partir de então o IPPUJ assume um papel menos central, sujeitando-se, em grande parte, à dinâmica da nova instância criada.

¹⁵⁴ Em Florianópolis o Plano Diretor, que contém a Lei de Zoneamento e a definição dos índices urbanísticos foi elaborado entre os anos de 2006 e 2013. Em Joinville, o Plano Diretor, que continha apenas diretrizes gerais foi elaborado em dois anos, mas o processo de definição do regime urbanístico foi encaminhado à Câmara de Vereadores apenas no final de 2014.

Joinville tem experimentado, portanto, cinco anos de existência de um novo arranjo institucional que modificou a operacionalização e a repercussão da participação no planejamento urbano institucionalizado. Em Florianópolis os últimos dois anos foram de reafirmação do IPUF, que passou novamente a centralizar as ações, controlando o ritmo da abertura e repercussão da discussão: instituindo e destituindo o Núcleo Gestor, mobilizando atores e grupos sociais, criando e modificando a metodologia, as ferramentas e o alcance da participação. Nestes dois anos o IPUF recolocou-se no centro do debate, apresentando-se como o filtro principal das pressões e demandas advindas da sociedade civil. O órgão assumiu também a responsabilidade por estabelecer o conteúdo do plano diretor, bem como por direcionar parcela importante das decisões que ocorreram no âmbito da Câmara de Vereadores.

Parece haver, portanto, um forte descompasso entre o modo como a participação é assumida pelo planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville nestes últimos anos e o conteúdo emancipatório da participação requerida por alguns atores, sejam eles acadêmicos ou vinculados aos movimentos sociais. A análise empreendida em Florianópolis e Joinville permite verificar ainda a existência daquilo que poderíamos classificar como poder encantatório da participação social, assumido como conceito de valor virtuoso intrínseco. A idealização da participação ocorre muitas vezes segundo um passado mítico, distante daquele vivenciado por Florianópolis e Joinville nos dias atuais.

Sonhamos que estamos sobre a ágora antiga: os cidadãos se reúnem para deliberar. Retornamos aos primeiros fóruns romanos: os homens livres são convidados a se pronunciar sobre os grandes temas de interesse comum. Ou ainda nós estamos no prado suíço, talvez em uma vila no meio de uma Suíça germânica e montanhosa. O “povo”, no sentido

masculino, está reunido; ele compreende as relações sobre a ação passada, as proposições para o futuro. Há uma discussão pública e a assembleia dos presentes vota através da mão estendida, engajando-se assim publicamente. (GODIN, 2007, p. 17)

A idealização da participação social é assim compreendida como a exacerbação da dimensão política no âmbito da organização social.

Os intelectuais encaram a vida pública aristotelicamente, como um valor em si, e a vida privada como uma vida de privação. Mas a generalidade da população sempre encarou a vida pública como um meio para ter uma vida privada melhor (...). Quando se encara a vida pública instrumentalmente, não se participa mais na vida pública quando a vida privada já devolve um nível adequado de satisfação. Afinal, não vamos ao médico exceto quando estamos doentes ou para prevenir a doença. Não damos valor intrínseco à medicina. (MURCHO, 2010, sem página)

Embora a participação social seja assumida como incontornável tanto em Florianópolis quanto em Joinville, há uma diversidade grande de compreensões a respeito de suas possibilidades e limites no planejamento urbano. Destacamos algumas passagens recolhidas ao longo da investigação na tabela 16.

Tabela 16: Síntese dos aspectos positivos e críticas à participação social

Elogios à participação social	Críticas à participação social
Participação é direito fundamental	A participação é concepção ingênua e irrealista
Implica em empoderamento da sociedade civil	Participação é pouco eficiente
Possibilita a ultrapassagem de interesses individuais	É perigosa, pois pode levar a extremismos políticos
Legitima decisões, contribuindo para a estabilidade	Participação é dispendiosa de recursos e de tempo
Fonte de renovação, adaptação e flexibilidade	Tem implicado a defesa de interesses específicos
Reconhecimento das competências dos habitantes	Demandas são incoerentes, imprecisas e fragmentadas
Modifica as relações entre técnicos e habitantes	Participação nega o conhecimento dos especialistas
Subverte a ordem política e democrática	Nem todos desejam participar

Viabiliza controle social	A participação não garante a melhor alternativa
Fortalece identidades de atores sociais diversos	É incompatível com grandes populações
Colabora na democratização da economia	Os "profanos" são desqualificados para decidir
Contribui para a evolução política do indivíduo	É inviável em um cenário de patrimonialismo
Facilita cooperação entre grupos sociais diversos	Tem se limitado à mobilização, sem capacitação
Aumenta a responsabilidade sobre as ações públicas	É lenta, incompatível com a dinâmica da cidade
Evita que subjetividades individuais direcionem ações	Repousa sobre voluntariado/motivação, incomuns
Fortalece o regime democrático	Sobrepõe instâncias representativas constitucionais
Corrige os vícios de sistemas de governo	Gera um ambiente de instabilidade política
Viabiliza compartilhamento de poder	É antes uma fábula – crença - que possibilidade

Elaborado pelo autor

O conceito de participação admite, portanto, usos diferenciados, sendo alguns usos mais ambiciosos que outros. Neste cenário de imprecisões, o apelo à intervenção direta do cidadão tem significado, muitas vezes, debates onde as conseqüências são nulas ou de baixíssima repercussão nas políticas públicas de desenvolvimento urbano. Esta baixa repercussão pode ser creditada a existência de questões não enfrentadas, pois pouco discutidas e analisadas. A tabela 17 contém uma síntese dos principais dilemas da participação que pudemos compreender.

Tabela 17: Dilemas da participação social

Dilemas da participação social
Qual a conexão entre as discussões e a decisão?
Quais as regras e arranjos para a participação? Quem as definiu?
Quem pode e quem deve participar? Quais os atores sociais convidados e por quê?
Quais os problemas e conflitos colocados em discussão e por quê?
Como compartilhar informações e tomadas de decisões?
Como compatibilizar diferentes escalas territoriais?
Como trabalhar com grandes grupos? Como mobilizar grupos e pessoas excluídas?
Como articular saberes técnicos e "profanos"?

Como compatibilizar ciclos participativos e ciclos eleitorais?
Como estimular a reflexão sobre questões públicas e coletivas?
Como reabilitar a imagem da política e do político?
Metodologia: como articular instâncias e atores;
Metodologia: como garantir a efetividade dos dispositivos participativos
Metodologia: como garantir formas de avaliação dos processos
Como garantir o compromisso de governo e a integração institucional
Como sobrepor a lógica burocrática de atuação?
Como estimular a co-responsabilidade pelas decisões?
Como garantir o controle social sobre as ações do poder público?

Elaborado pelo autor

Frente a tantas questões não respondidas, cabe refletir sobre o papel da participação social nas recentes experiências do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville: seria a participação uma forma de legitimar socialmente decisões previamente elaboradas? Ou serviria para gerir as resistências e conflitos coletivos, reconciliando interesses e visões heterogêneas? Ou ainda, seria função da participação ser pedagógica? A falta de clareza em relação a estas questões tem feito com que a participação social adquira um valor absoluto, retirando-lhe sua essência conflituosa e controvertida. A participação, com este conteúdo, nos parece uma representação imperfeita da uma nova metanarrativa: um processo com fim em si mesmo, pouco afeito a questionamentos e críticas.

8.2.2 Quais perspectivas para o IPUF e IPPUJ?

A politização do planejamento urbano ocorrida nos últimos anos em Florianópolis e Joinville tem significado um apelo à recomposição das instâncias técnicas. A prática do planejamento urbano institucionalizado conhece mutações profundas: novas problemáticas, novos processos, novos atores, novos métodos e dinâmicas, novos instrumentos de atuação.

No coração deste novo cenário parece estar uma tensão fundamental entre legitimidade do saber técnico e a legitimidade democrática. Acreditamos, portanto, que a discussão atual sobre a crise do planejamento urbano é também – mas não somente - uma discussão sobre a crise da técnica, sobre os limites do conhecimento competente institucionalizado, de seu uso ideológico e retórico, bem como da influencia dos técnicos enquanto agentes modeladores do espaço urbano.

A crítica ao tecnicismo tem significado a deteriorização dos fundamentos do planejamento urbano tal como ele vem sendo praticado, ou seja, a partir do uso predominante da razão instrumental como guia da ação pública, como modo de decisão dominante. Não podemos confundir, no entanto, a crítica ao uso da razão instrumental com a simples exclusão da técnica e do conhecimento competente no âmbito das esferas de discussão sobre a cidade. Se por um lado assistimos a reverberação da democratização, por outro percebemos o recurso cada vez mais intenso aos especialistas e à mobilização do conhecimento técnico-científico. A profissionalização das estruturas administrativas tem se intensificado em um grau ainda não conhecido nas estruturas municipais de Florianópolis e Joinville.

Em momentos de transição e incertezas como este, as questões são mais numerosas que as respostas. Presume-se que o papel de um profissional do planejamento urbano não seja mais somente o de interpretar e reproduzir modelos, desenhar cenários abstratos ou de encontrar a boa forma da cidade. Mais do que produtos, a politização do planejamento urbano parece exigir processos mais abertos e menos deterministas. Significa uma demanda pela recomposição da prática profissional: solicita procedimentos situados fora do círculo de atividades rotineiras e métodos usuais.

O fato de assumir que a natureza real da tomada de decisão tem um caráter essencialmente de arbitragem política e não de escolha justificada pela

lógica técnica tem exigido do profissional mais que um parecer especialista: impõe sua participação, enquanto ator social, do jogo político onde a melhor escolha não é necessariamente aquela com maior eficácia econômica, técnica ou estética, mas aquela construída a partir das interações entre diferentes interessados. Exige não somente a reinvenção do substrato técnico, mas igualmente a ultrapassagem do processo de burocratismo institucional e a transposição da noção disciplinar que permeia o meio acadêmico e profissional do planejamento urbano.

Para CHALAS (1998) esta inflexão do planejamento urbano, caracterizada pela crise e pela politização do planejamento urbano, é também um momento para aberturas, para a criatividade, experimentação e reinvenção.

As ações mais recentes do IPUF parecem apontar, no entanto, na direção contrária. O IPPUJ, por sua vez, se apresenta como instância melhor adaptada ao contexto participativo, o que não significa que a tensão entre legitimidade do saber competente institucionalizado e a legitimidade democrática esteja resolvida. Muito pelo contrário. A recente experiência de discussão da LOT nos demonstra que a essência do conflito permanece: a participação ao mesmo tempo em que é desejada, é negada, pois faz emergir conflitos de difícil controle. O longo percurso das discussões não significou necessariamente um aprofundamento das análises, uma decisão consensual ou a escolha racional e esclarecida da melhor alternativa.

A questão fundamental que se coloca, neste sentido, é: servirá a participação social, em um contexto político marcado por dissimetrias econômicas, políticas e culturais, para reforçar o papel e a importância do planejamento urbano institucionalizado ou para enfraquecê-lo, evidenciando seu pretensível caráter manipulador e seletivo? As análises que empreendemos em Florianópolis e Joinville nos levam a concluir que o resultado mais imediato da abertura “política” do planejamento urbano não tem levado a nenhuma

das duas opções: nem a sua valorização, tampouco ao seu questionamento radical. O que temos atualmente é uma relação ambígua entre repercussão e declínio.

Acreditamos que isso se dá, principalmente, pelo fato de que a abertura democrática do planejamento urbano, tanto em Florianópolis quanto em Joinville, foi antes o resultado da aplicação autoritária de certa vontade política advinda “de cima”, de esferas mais amplas do poder público. Esta dinâmica ocorre sem que exista uma demanda ampliada de participação por parte da sociedade civil local. É este mesmo desenho que impõem a centralidade do Plano Diretor, instrumento que se apresentava amplamente desacreditado. É este mesmo arranjo que repassou a obrigatoriedade de iniciar processos participativos em estruturas institucionais fragilizadas e tradicionalmente pouco afeitas – ou acostumadas – à gestão de conflitos e contradições sociais.

O paradoxo das dinâmicas participativas é que elas foram criadas, em ambos os municípios, sobre o postulado de uma demanda de participação que, na prática, não existia. A dinâmica concreta das instâncias participativas de Florianópolis e Joinville está distante dos anseios das teorias democráticas deliberativas, já que *"os atores incluídos não são representativos, nem igualitários, nem completamente profanos ou desinteressados, tampouco agem segundo uma racionalidade ampla e coletivista"*. (BLONDIAUX, 2003, p. 23). A abertura democrática, segundo esta visão, se converte antes em problema que solução: no lugar de explicitar diferenças e alternativas que possibilitem um modo esclarecido de decisão, tem servido para exacerbar conflitos políticos, culturais, econômicos e territoriais que acabam por fragilizar o já combalido planejamento urbano institucionalizado.

O “monopólio da razão” contido nos quadros técnicos dos institutos locais está fragilizado frente a emergência de atores mais numerosos – embora pouco representativos do conjunto social –, relativamente autônomos e imprevisíveis. Neste cenário temos a nítida impressão de que a esfera de definição das políticas de desenvolvimento urbano não está situada nem no interior das instâncias técnicas municipais, tampouco nas recentes instâncias participativas do planejamento urbano institucionalizado. As forças “democráticas” que colaboraram para o declínio da legitimidade dos valores tecnocráticos não estão sendo capazes de ocupar os espaços deixados pela sua ausência. A inércia participativa e a pulverização das discussões e conflitos têm feito com que as dinâmicas de tomada de decisão sejam antes respostas a cenários políticos contingenciais do que representativas de valores e anseios construídos e sedimentados em amplos setores da sociedade.

CONCLUSÕES

A década de 1990 impôs um cenário de profundas transformações para o IPUF e IPPUJ. A leitura de seus ciclos institucionais permitiu verificar uma dupla mudança: de um lado o objeto de intervenção – o espaço urbano – atravessa importantes redefinições (economia, política, instituições, cultura, formas de uso do solo, etc.); e por outro lado uma crise instrumental, onde o domínio profissional do planejamento urbano - e suas ferramentas - não oferece mais referenciais fortes para a ação.

É a crise do planejamento urbano até então praticado: de caráter físico-territorial, fundamentado na separação entre planejamento e política, na aplicação da racionalidade instrumental, na lógica formal-linear e na proeminência do corpo técnico como conceptor e condutor das ações. Para o IPUF e o IPPUJ, a década de 1990 significou o arrefecimento de um período de planejamento caracterizado como compreensivo, que buscava articular escalas locais e regionais e englobar aspectos econômicos, sociais, físicos e institucionais aos discursos e instrumentos urbanísticos.

É a passagem da prática urbanística pautada em valores como teleologia, determinismo espacial, modelos e metanarrativas – concepções representativas de um mundo sólido - para uma prática pouco afeita aos planos de longo prazo; do refluxo das utopias; de ações pragmáticas; do padrão reativo de atuação; da politização e fragmentação das instâncias tradicionais de atuação técnica; de emergência dos poderes de recusa de parcela da população; da perda de legitimidade e de autoridade dos técnicos do planejamento. Estas seriam as características principais do mundo sólido em desintegração.

Vivenciamos deste modo um cenário ambíguo, marcado, de um lado pela politização do planejamento urbano e a disputa pela legitimidade da ação

sobre o espaço urbano; e de outro, pela emergência de uma sociedade complexa que passa a exigir respostas rápidas e definitivas dos quadros técnicos, respostas estas que na maior parte das vezes eles não possuem, ou não têm condições de desenvolver. Não significa, no entanto, que o “saber competente” se torne desnecessário. O que passa a ser questionado é o seu uso político, ideológico e doutrinário.

A perda gradual da legitimidade do planejamento urbano institucionalizado é intensificada a partir da década de 1990 amparada em dinâmicas gerais como: 1) o refluxo do poder voluntarista do Estado; 2) a crise epistemológica do planejamento urbano; 3) a fragilização da prática profissional institucionalizada; 4) a crise da democracia representativa em um contexto ambíguo de emergência e refluxo dos movimentos sociais; 5) a politização das políticas públicas; e 6) a manifestação de contra-poderes no campo das disputas territoriais sobre o espaço urbano. Estes contra-poderes, chamados por TRÉPOS (2002) de “contra-expertises”, estão presentes em ambos os municípios e significam a existência de modos de conhecimento competente não restritos aos quadros técnicos e à racionalidade “científica” oficial. É a compreensão de que os profissionais que formam o corpo técnico do Estado não possuem o monopólio da verdade e que a decisão pretensamente racional que eles oferecem se configura antes como um mito em face das incertezas de uma realidade gradualmente mais complexa e dinâmica de reprodução do espaço urbano.

Pudemos perceber, no entanto, que a compreensão das transformações dos institutos locais de planejamento urbano é dependente de uma leitura crítica da imbricada relação entre lógicas gerais e específicas: os percursos diferentes assumidos pelo IPUF e IPPUJ são o resultado desta interdependência, complexa e instável, entre a ordem próxima e ordem distante (LEFEBVRE, 2001).

Em Florianópolis, a rápida institucionalização e difusão do IPUF, esteve assentada em forte personalismo político e em uma dinâmica de súbita ampliação dos quadros técnicos, que desde o início assumiram importantes ações de planejamento compreensivo. É resultante da conjunção de diversos fatores, dentre os quais destacamos três: 1) um cenário político propício – centralização e autoritarismo do período militar; 2) um cenário econômico benéfico, que permitiu a ampliação do órgão e colaborou na implantação de obras impactantes de infraestrutura urbana; e 3) uma forte legitimidade do ‘saber competente’ representado pelos profissionais institucionalizados, o que permitiu a aplicação de uma prática de pensamento forte e pretensamente totalitário (CHALAS, 2001).

Em Joinville, o IPPUJ não conhece a mesma trajetória. As circunstâncias de sua criação são outras. O arranjo de poder que possibilitou a institucionalização do planejamento urbano não permitiu que se instalassem um modo de atuação tão ambicioso quanto aquele realizado em Florianópolis. Joinville não chegou a praticar o “urbanismo de pensamento forte” tal qual a capital catarinense havia experimentado entre as décadas de 1950 e 1970. Criado enquanto autarquia, o IPPUJ foi desde o início tributário dos recursos do poder executivo. Sua criação é o resultado de um longo processo de amadurecimento institucional em um cenário de rápidas transformações na dinâmica de crescimento da cidade. A criação do IPPUJ é legitimada por demandas generalizadas por políticas públicas ligadas ao desenvolvimento urbano, sobretudo de habitação, mobilidade e infraestrutura básica. Em 1991, ano de sua criação, o IPPUJ impunha-se como necessário, em face da forte industrialização, urbanização e concentração demográfica sentida em Joinville. Sua estruturação foi conseqüência imediata da elaboração do PEU/87 e da articulação interna de técnicos de formação superior lotados em diversos órgãos municipais. A

ampliação do IPPUJ ocorre de modo gradual, com a absorção de profissionais recém-egressos das universidades, sobretudo arquitetos-urbanistas e engenheiros. A formação acadêmica destes profissionais estava inscrita em um momento - década de 1990 - de amplificação da crítica ao urbanismo progressista do alto-modernismo, o que colaborou para que o órgão não reproduzisse seus preceitos.

O surgimento do IPPUJ ocorre no interior do período democrático. Os técnicos são empossados não pela lógica da indicação política, mas a partir da obrigatoriedade do concurso público. O percurso profissional destes técnicos está inserido em um arranjo institucional específico: em um cenário de disputas político-partidárias, estes profissionais são levados a desenvolver uma aguçada compreensão do ambiente institucional e das formas de estruturação dos sistemas de decisão e controle político. O IPPUJ parece assumir assim uma característica diferente daquela encontrada em Florianópolis: capacidade de adaptação às contingências, o que tem se apresentado como uma estratégia eficaz de moderar os conflitos políticos mais fortes que emergem da estrutura administrativa e da prática do planejamento urbano institucionalizado.

O IPUF, por sua vez, surge no afã de colocar Florianópolis nos trilhos do desenvolvimento. Uma aspiração que encontrava pouca repercussão na dinâmica da cidade real. Criado no momento onde o autoritarismo e o centralismo do período militar ainda demonstravam sua força, é o resultado de uma iniciativa personalista, de um prefeito que compreendia a importância do planejamento urbano. Para isso constitui, no interior de uma estrutura administrativa de baixa qualificação técnica, um setor repleto de profissionais de nível superior. O IPUF assume a condição de elite, segundo a tradição bacheralesca presente no país. Compreende-se como o órgão protetor da cidade, guardião do bem-comum e das chaves de seu

desenvolvimento. A partir de 1985, período de abertura democrática e de rearranjo do poder local, a lógica de funcionamento do IPUF é modificada, precipitando um período de suave declínio, que se intensificaria na década de 1990: dinâmicas internas e externas que tornaram a atuação do órgão menos abrangente e orgânica, mais fragmentária e burocrática. A partir do momento em que o suporte institucional representado pelo prefeito municipal deixa de existir, e que as gestões subseqüentes passam a compreender a postura desta elite técnica como um obstáculo, percebe-se um enfraquecimento do órgão, que primeiramente é isolado no interior da estrutura de governo para depois ser gradualmente fragilizado, segundo estratégias múltiplas: perda de corpo técnico; perda de autonomia financeira; submissão aos ciclos eleitorais; ataques desferidos pelo poder executivo e legislativo, entre outros. O Plano Diretor do Campeche e do Distrito Sede reforçaram a dinâmica de refluxo já vivenciada pelo órgão. Neste processo o IPUF perde o seu caráter "inovador" e prescritivo, absorvendo uma forma de atuação que reproduz a racionalidade burocrática própria das demais instâncias administrativas locais. Desde então sua estrutura torna-se mais suscetível aos ciclos político-eleitorais.

Em Joinville, o declínio do IPPUJ é menos evidente. Ao contrário do IPUF, que se coloca gradualmente como instância estranha à lógica de funcionamento da administração pública local, o IPPUJ apresenta um caráter mais orgânico, um órgão que se estabiliza a partir do cenário – e não contra – de disseminação das lógicas políticas e disputas partidárias. Ele é mantido sob o controle próximo do poder executivo, como uma instância “técnica” de assessoramento ao prefeito, atuando menos na resolução dos conflitos sócio-territoriais e mais na transformação das demandas políticas em realizações técnicas.

Os primeiros anos de existência do IPPUJ são de penúria financeira e dificuldades de estruturação. Esta condição só viria a ser modificada a partir de 1995, com a incorporação de novas atribuições. O órgão conhece uma rápida ampliação, apresentando-se enquanto “escritório de projetos”. O setor de planejamento, por sua vez, assume uma postura burocrática, trabalhando na gestão dos instrumentos urbanísticos já existentes. A década de 1990 marca para o IPPUJ, portanto, a instalação de uma dinâmica ambígua de estruturação, ampliação e repercussão do órgão frente a um cenário de refluxo das ações mais ambiciosas de planejamento urbano. Sua atuação é pautada em respostas às demandas específicas de projetos arquitetônicos, ações de projetos viários e de transporte coletivo urbano.

Por caminhos diferentes, percebemos que o IPUF e IPPUJ passam por uma dinâmica semelhante de refluxo das ações compreensivas de planejamento urbano na década de 1990. As atividades sistematizadas e prescritivas de médio e longo prazo passam a ser identificadas como incômodas ao núcleo central do poder executivo para ambos os municípios. É a passagem da lógica de planos para a lógica de projetos. Um dos elementos fundamentais na compreensão desta dinâmica são os ciclos eleitorais e a forma de estruturação da política partidária nos anos seguintes à abertura democrática: pautada em lógicas patrimonialistas, não só da estrutura administração pública, mas da própria forma de gestão do território.

Na adoção gradual de padrões burocráticos de atuação e reforçando o papel de instâncias técnico-administrativas isoladas dos círculos políticos, o IPUF e o IPPUJ acabam por limitar parte importante de sua intervenção à lógicas normativas: criando regras, produzindo regulamentos e emitindo pareceres. Assumem um caráter de atuação mais passivo, ora subsidiando as decisões tomadas no âmbito dos órgãos colegiados, ora emitindo pareceres sobre discussões travadas no interior do parlamento municipal.

Neste processo, suas estruturas organizativas são esfaceladas em múltiplas instâncias técnicas. Tal desenho é pautado em relações hierárquicas entre superiores e subordinados, preenchidas por cargos de direção e chefia, que oferecem modos diferentes de articulação com o núcleo central do poder executivo. Tal estrutura, que na teoria tem o objetivo de tornar eficiente e racional o desempenho das diversas funções - estabelecendo uniformidade de rotinas e procedimentos - acaba por impor um desenho organizativo gradualmente mais complexo e disperso, aprofundando o movimento de burocratismo, individualização e fragmentação dos órgãos.

Os últimos anos da década de 1990 marcam ainda para Florianópolis e Joinville a imposição de uma lógica de atuação do poder público local pautada em princípios de empreendedorismo urbano. As formas e conteúdos não são iguais em cada lugar. No caso de Joinville a dinâmica de empresariamento urbano assume um caráter mais bem estruturado: representa um novo arranjo institucional local rumo a implantação de uma visão estratégica à estrutura administrativa. As ações realizadas a partir de 1997, com a criação do Desenville, do "Pensando Joinville", do PEJ e do Instituto Joinville, significam um deslocamento das preocupações compreensivas de planejamento urbano para a esfera econômica, onde os objetos espaciais - edifícios, equipamentos, projetos urbanísticos - ganham importância enquanto estruturadores de novas condições para o desenvolvimento econômico da cidade, segundo a visão e as demandas de atores específicos.

Na capital catarinense, a prática da administração pública - embora tenha assimilado preceitos do empreendedorismo urbano - não resultou em ações e/ou instâncias formais na estrutura administrativa. Em Florianópolis ocorrem, antes, ações dispersas de marketing urbano do que uma institucionalização do planejamento estratégico: o empreendedorismo

urbano ocorre amiúde, em tom confidencial e com caráter fragmentado. Ambas as representações estão assentadas em discursos e práticas não muito diferentes. Tanto o IPUF quanto o IPPUJ passam, gradualmente, de instâncias de inovação e transformação, para instrumentos de reprodução do *status quo*.

Os anos 2000 significaram a entrada de novos ingredientes. Na esfera federal um novo arranjo político e institucional: em 2001, a promulgação do Estatuto da Cidade; em 2002, a gestão do governo do Partido dos Trabalhadores; e, em 2003, a criação do Ministério das Cidades. Este arranjo foi responsável por colocar os planos diretores e a participação social como os elementos fundamentais da política urbana local. A participação neste contexto era vista não de forma passiva, mas significava a tentativa de politização do planejamento urbano institucionalizado através da passagem da esfera decisória das mãos técnicas para mãos “profanas”.

Em Florianópolis e Joinville tal dinâmica marcou o surgimento de um conflito que confrontava, de um lado, a nova lógica de democratização ou politização do planejamento urbano, com a emergência dos poderes de recusa dos movimentos sociais; e de outro, estruturas institucionais pautadas na fragmentação, burocratismo e tecnicismo.

Ambos, IPUF e IPPUJ, pareciam bem acomodados à dinâmica reativa de atuação construída nos anos anteriores quando se viram obrigados a elaborar novos planos diretores participativos. O protagonismo da participação social e dos planos diretores foi, pois, imposta a ambos os municípios.

Na capital catarinense, o contexto de nascimento do novo plano diretor participativo foi caracterizado pela repercussão de alguns movimentos sociais organizados e a emergência das representações distritais frente a

uma estrutura tecnicamente esvaziada e politicamente fragilizada. As etapas iniciais podem ser caracterizadas como de relaxamento do desenho da participação, o que permitiu uma ampliação da discussão, territorialmente representativa, sem, no entanto, haver uma definição clara das conseqüências desta participação. O IPUF teve um papel secundário e passivo, sobretudo nos dois anos iniciais. Houve uma influência direta do núcleo central do poder executivo ao longo do processo, que flutuou de acordo com as dinâmicas políticas inscritas nos ciclos eleitorais. Na etapa final, a partir de 2013, o IPUF foi parcialmente reestruturado e assumiu a dianteira do processo, elaborando uma nova proposta de plano diretor. Neste momento houve uma postura de controle rígido dos processos de discussão coletiva. O descontentamento de alguns atores sociais a respeito dos procedimentos assumidos nos meses anteriores à aprovação do plano faz menção a não implicação das discussões e demandas coletivas no conteúdo final da referida lei. O processo de aprovação na Câmara de Vereadores, extremamente célere, representou uma forte intervenção do poder executivo na agenda da câmara legislativa municipal.

Em Joinville, o cenário foi diferente. O fato de o IPPUJ representar ainda uma estrutura robusta no âmbito da estrutura administrativa - que contava com certo capital político e técnico - foi capaz de direcionar com rédeas mais curtas o processo de discussão coletiva no âmbito do plano diretor. O núcleo central do poder executivo disponibilizou autonomia de atuação. O Núcleo Gestor, concebido pelo MCidades como estrutura central do processo de formulação participativa do plano, teve papel secundário. A inserção de demandas de diversos atores sociais foi feita de forma passiva, sobretudo a partir de questionários, tabulados e interpretados pelos técnicos do IPPUJ. Estes elementos indicam um alto grau de centralização e influência do órgão sobre o processo de discussão do plano diretor. O

processo participativo teve maior autonomia somente no âmbito da Conferência da Cidade, onde a eleição de delegados estabeleceu um novo arranjo de poder capaz de redesenhar a estrutura participativa proposta pelo IPPUJ. Ao longo de quatro meses, os delegados da conferência assumem para si a responsabilidade pelo conteúdo das discussões e decisões, enquanto o IPPUJ adota uma postura passiva que perduraria até o encaminhamento do projeto de lei para a Câmara de Vereadores. Neste momento, valendo-se da prerrogativa de órgão de planejamento urbano institucionalizado, o IPPUJ coloca-se como crítico e árbitro do processo, fazendo uma análise técnica e modificando o conteúdo. Não entraremos no mérito de tais modificações, mas cabe destacar que para certos atores, este fato significou a quebra dos laços de credibilidade e confiabilidade do processo. As rugas de tal desacordo permaneceram latentes e os conflitos se reproduzem até os dias atuais, tanto no âmbito do Conselho da Cidade, quanto da definição dos instrumentos urbanísticos, como a LOT. Acreditamos, no entanto, que a questão de fundo deste conflito está a disputa por jurisdição entre diferentes grupos de profissionais, que competem pela legitimidade do discurso e das decisões sobre as dinâmicas de uso e ocupação do solo em Joinville: de um lado os técnicos do IPPUJ; de outro um grupo de profissionais, em sua maioria arquitetos, vinculados a organizações locais de classe.

Em Florianópolis e Joinville, as discussões a respeito dos planos diretores geraram produtos frágeis sob a ótica política e legal, tendo em vista os longos e desgastantes processos de formulação e das dinâmicas de judicialização dos encaminhamentos e produtos.

Desde fins da década de 1990 a ação dos órgãos locais de planejamento urbano tem se pautado na relativa ausência de critérios e procedimentos típicos de planejamento (fixação de metas, preocupações com o médio e

longo prazo, etc.). O “monopólio da razão”, tradicionalmente sob domínio dos núcleos técnicos institucionalizados, encontra-se fragilizado em face da amplificação de conflitos e disputas políticas e territoriais.

Sem querer negar a influência dos profissionais inscritos nas instâncias técnicas locais, julgamos importante clarificar que as relações entre saber competente e processos decisórios em Florianópolis e Joinville nunca foram inequívocas, mesmo no período do planejamento urbano “sólido”. No cerne desta divisão está o uso ideológico da racionalidade instrumental, que externamente assumiu uma roupagem de neutralidade e de rigor técnico e, internamente, caracterizava-se pela submissão dos profissionais à ordem organizacional e às disputas políticas cotidianas no âmbito da estrutura administrativa, *“no interior da qual seu comportamento é previsível, submisso ao cargo e indiferente à essência das ordens recebidas da cúpula dirigente”*. (SOUZA, 1979, p. 39). Esta forma de atuação do poder público local nos parece uma forma de garantir hegemonia pelo consenso ao invés da coerção. Voltamos aqui ao conceito gramsciano de intelectual orgânico, explicitada no terceiro capítulo.

Nos últimos anos, parte importante do "conhecimento competente" existente nas ações do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville, tem se limitado a efeitos retóricos e discursivos. Parcela das ações dos diversos atores sociais, sejam eles políticos, técnicos ou representantes da sociedade civil, repousa sobre discursos demagógicos. A atuação dos técnicos evoca muito timidamente laços de comprometimento entre o conhecimento técnico-profissional, os processos decisórios, as formas efetivas de gestão do espaço urbano e as possibilidades de materialização das ideias e concepções.

A abordagem escolhida pela análise, de compreender o status político dos órgãos locais de planejamento urbano, permitiu interpretá-los como focos

estratégicos de articulação de identidade e interesses da sociedade na qual estão incluídas. Tanto em Florianópolis quanto em Joinville, é o jogo de poder no qual as instituições estão submersas a principal condicionante à existência de seus ciclos institucionais: a ascensão e declínio de suas legitimidades e, conseqüentemente, de seus poderes de influência. Os órgãos locais de planejamento participam de um arranjo político mais amplo, que dentre outras coisas, ajuda a determinar quem se qualifica e de que forma se qualifica como participante legítimo das decisões.

No planejamento urbano institucionalizado o grau de liberdade das escolhas dos técnicos varia menos de acordo com o conhecimento técnico-científico de que dispõe e mais a partir de condições políticas específicas: o poder efetivo que reúnem; a experiência acumulada; os saberes tácitos sobre o ambiente institucional; a leitura das relações de poder; e o prestígio “intelectual” que suas soluções desfrutam frente ao conjunto da sociedade. Estas escolhas podem estar, ou não, condicionadas por ideologias teóricas, recobertas por “doutrinas urbanísticas”, mas também por outras dimensões como a tecnocracia e autoritarismo, estratégias que visam dar a si e ao seu grupo uma posição vantajosa no jogo político, ou seja, uma manifestação de corporativismo.

O corporativismo é uma das forças que trabalha a favor da manutenção deste arranjo institucional, baseada em atores inseridos nas estruturas locais. Suas atitudes geralmente invocam resistência à mudança da ordem vigente pelo fato do risco eminente de perda das competências e da capacidade de influenciar os processos e decisões. A resiliência ou fragilidade da demarcação territorial - da jurisdição - de cada grupo profissional colabora para a manutenção ou declínio da legitimidade dos órgãos locais de planejamento urbano institucionalizado.

A discussão sobre a melhor forma de intervir nas dinâmicas de desenvolvimento urbano está saindo do círculo de especialistas e se tornando imperativo social. Por outro lado, a inércia acadêmica e de formação dos profissionais, aliada à própria inércia das estruturas locais de planejamento urbano são chaves importantes de compreensão dos percursos trilhados pelo planejamento urbano institucionalizado nos últimos anos.

Em Florianópolis e Joinville, o refluxo do planejamento urbano de pensamento forte e a emergência do ideário da participação social têm provocado, além do enfraquecimento da legitimidade dos discursos e práticas ligadas ao planejamento urbano, também uma forte capacidade de obstaculização dos processos participativos. Estes embaraços são motivados por disputas diversas, dentre as quais devemos destacar: a disputa pela legitimidade da ação e da decisão; a fragilização dos órgãos locais de planejamento; a apropriação acrítica do conceito de cidadania; a manutenção dos valores e princípios tecnocráticos; a reprodução da lógica patrimonialista de atuação dos poderes executivos e legislativos; e um refluxo do poder de articulação dos movimentos sociais urbanos.

As estratégias de enfrentamento deste cenário de crise não são idênticas para cada órgão local de planejamento. Enquanto o IPUF, a partir da gestão iniciada em 2013, assinala um movimento ainda prematuro de renovação - que desprestigia as ações pretéritas do planejamento urbano institucionalizado e tenta recentralizar o controle das discussões sobre a cidade em suas mãos - o IPPUJ parece lograr uma melhor adaptação ao contexto de mutações, ora assimilando os discursos e práticas do empreendedorismo urbano, ora acomodando-se às exigências impostas pelo novo cenário politizado de elaboração dos instrumentos urbanísticos.

O embate entre lógicas pautadas no ideário participativo e no empreendedorismo urbano parecem conformar o cenário de fundo das atuais

discussões a respeito dos caminhos do planejamento urbano institucionalizado em Florianópolis e Joinville. Não pretendemos afirmar que esta disputa encerra todas as manifestações presentes nos municípios estudados. Tampouco significa que tais visões são auto-excludentes ou incompatíveis. Não se trata de enxergar a realidade a partir da lente de um maniqueísmo reducionista. Julgamos que ambos os referenciais não são monolíticos: sedimentam-se a partir de uma diversidade de manifestações, onde, inclusive, haveria espaço para a reprodução dos discursos e práticas do planejamento urbano tradicional. As transformações vividas pelo IPUF e pelo IPPUJ denotam que, se de um lado há o enfraquecimento do planejamento tradicional, por outro ele continua disputando jurisdição com os demais "modelos" emergentes. As experiências recentes de elaboração dos planos diretores dão conta de como os instrumentos de regulação físico-territorial são ainda fortemente presentes no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano. Sua sobrevivência está ancorada nas resistências engendradas pelos quadros técnicos dos órgãos de planejamento, mas também pelo imaginário enraizado em diversos segmentos sociais, como alguns movimentos sociais instrumentalizados, na academia ou em um imaginário coletivo mais difuso.

O mais emblemático no declínio dos órgãos de planejamento é o fato de ele ocorrer no momento onde profundas transformações institucionais e normativas fortalecem, no âmbito político e social mais amplo, a necessidade do planejamento urbano. A demanda pela democratização das políticas urbanas locais tem feito com que a legitimidade já cambaleante destes órgãos - e do próprio planejamento urbano institucionalizado - seja fundamentalmente comprometida. É interessante notar que, mesmo que estes órgãos não sejam mais vistos como os fiéis portadores das chaves do futuro dos municípios, eles são mantidos no interior das estruturas de

governo. O mesmo fenômeno ocorre com os planos diretores, que mesmo demonstrando sua incapacidade de orientar o crescimento das cidades na direção de cenários de maior equilíbrio e justiça social, mantêm-se como o instrumento fundamental da política urbana municipal. Poderíamos compreender esta atitude ambígua do poder público como uma forma peculiar de “pensar” a cidade onde os processos socioespaciais, complexos e gradativos, são circunscritos ao tempo e à lógica político-eleitoral. Se antes os planos diretores se apresentavam como instrumentos indispensáveis porque possuíam a ciência e a razão como base para as soluções apresentadas, agora a participação social e a democratização do planejamento passam a ser consideradas como elementos fundamentais para as mudanças reivindicadas. Muda-se o discurso e os instrumentos, mas grande parte da lógica de controle instrumental dos processos ligados a gestão e planejamento das cidades permanece.

Os processos participativos recentes têm o território como cenário principal de uma complexa miríade de discursos, intencionalidades e conflitos manifestos por atores e segmentos sociais diversos. Cabe questionar como estes processos têm procurado ultrapassar o discurso pacífico da participação social – muitas vezes vazio de conteúdo – e impulsionar, na realidade concreta, práticas e instrumentos capazes de dar conta das novas condicionantes impostas.

Face às novas ambições abertas, parece igualmente necessário buscar um melhor delineamento das formas pelas quais os diferentes atores envolvidos com as questões urbanas têm se mobilizado. A passagem da visão tecnocrática à politizada não tem ocorrido sem dificuldades. Neste cenário cabe perguntar se a abordagem tecnicista e regulatória de atuação pública sobre o território permanece pertinente. O planejamento urbano tal qual ele foi concebido e praticado nas últimas décadas atravessa um momento de

inflexão, o que tem significado perda de parcela importante de seu sentido enquanto disciplina e enquanto prática profissional.

A articulação do conhecimento competente à nova ordem democrática é, portanto, aspecto fundamental. Entre permanências e rupturas, entre resistências e assimilações, entre negações e afirmações, a abertura democrática do planejamento urbano tem significado aos quadros técnicos uma transformação que abrange boa parte de sua prática cotidiana. Sair do terreno firme e conhecido das formas tradicionais de atuação, em busca da construção de novos referenciais, valores, ferramentas, métodos, processos, tem sido um caminho tortuoso, repleto de idas, vindas e bifurcações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução da 1ª edição brasileira, coordenada e revista por Alfredo Bosi. Revisão da tradução e tradução dos novos textos por Ivone Castilho Benedetti. 2007.
- ABBOTT, Andrew. (1988), *The System of Professions*. Chicago, University of Chicago Press.
- ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, v.31, n.1, 1988, p.5-34.
- ADAMS, Betina. *Preservação urbana: gestão e resgate de uma história: patrimônio de Florianópolis*. Editora da UFSC, 2002.
- ADRIANO, Nilo Sérgio. *Quem faz o quê? O papel dos atores sociais no Plano Diretor Participativo de Florianópolis: estudo de caso dos distritos de Ratonés e Santo Antônio de Lisboa*. Trabalho de Conclusão de Curso em Geografia. UFSC, 2011
- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, v. 2, 1985.
- ANDRADE, Carlos Alberto *Nascimento de. Planejamento educacional, neopatrimonialismo e hegemonia política* (RN, 1995-2002). Annablume, 2005.
- ANDRADE, R. C. *Processos decisórios na Câmara dos vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo*. In: ANDRADE, R. C. (org). *Processo de Governo no Município e no Estado de São Paulo*. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 1998.
- ARANTES, Otília. *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo, EDUSP, 1998.
- ARGAN, G.C. *Arte Moderna*. São Paulo: Ática, 2001
- ARNSTEIN, Sherry R. *A ladder of citizen participation*. *Journal of the American Institute of planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- ARRETCHE, M.T.S. *Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional*. In: AFFONSO, R. de B.Á. e SILVA, P.L.B. (orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, Fundap, 1996. p.107-138.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *As políticas neoliberais e a crise na América do Sul*. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 135-146, Dec. 2002.
- BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. *Para onde vai a classe média: um novo profissionalismo no Brasil?* *Tempo Social; Revista Sociologia USP*, São Paulo, 10(1): 129-142, maio de 1998.

- BARDET, Gaston. *O Urbanismo*. Tradução Flávia Cristina S. Nascimento. 1990.
- BARROS, José D.'Assunção. *Uma “disciplina”– entendendo como funcionam os diversos campos de saber a partir de uma reflexão sobre a História*. DOI 10.5216/o.v11i1.11246. OPSIS, v. 11, n. 1, p. 252-270, 2011.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.
- BERGER, PL E. LUCKMANN. T.(1996). A construção da realidade social
- BLONDIAUX, Loïc. *Le nouvel esprit de la démocratie: actualité de la démocratie participative*. Seuil, 2008
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro/RJ. 1989.
- _____. *Usos sociais da ciência*. UNESP, 2004.
- BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento*. Brasília, Presidência da República, 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF>. Acesso em: 05 fevereiro 2014;
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos Municípios e cidadãos*. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades/ CONFEA, 2005.
- _____. CONSELHO DAS CIDADES. *Resolução nº. 15, de 3 de setembro de 2004*. Realizar uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>> Acesso em: 16 nov. 2014.
- _____. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. *Instituições experimentais para elaboração e apresentação dos planos de ação imediata de desenvolvimento local e integrado*. Rio de Janeiro, 1970.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. 1996. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734>. Acessado em 16 de agosto de 2014
- BURGOS, Raúl Burgos. *Participação, pluralismo e radicalização democrática. Inovações e potencialidades no processo de elaboração dos Planos Diretores Participativos no Brasil*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009
- CAMPOS, R.O. *Em defesa dos tecnocratas*. In: CAMPOS, R.O. *Do outro lado da cerca...*: três discursos e algumas elegias. 2ª Ed. Rio de Janeiro: APEC, 1968. p. 123-131.
- CÂNDIDO, Antônio. *O significado de Raízes do Brasil*. In: HOLANDA, Sérgio

Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Paz e terra, 1983.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. *As cidades como atores políticos*. Novos estudos CEBRAP, v. 45, p. 152-166, 1996.

CASTELLS, Manuel; GERHARDT, Klauss Brandini. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CAU/SC, *Carta dos Arquitetos e Urbanistas sobre o Plano Diretor de Florianópolis*. Disponível em <http://www.causc.gov.br/?p=8512>. Acessado em 17 de abril de 2014.

CECCA/FNMA. Uma cidade numa ilha. *Relatório sobre os problemas socioambientais na Ilha de Santa Catarina*. Florianópolis: Editora Insular, 1996.

CHALAS, Yves. *L'urbanisme comme pensée pratique*. In: Les Annales de la recherche urbaine. 1998. p. 205-214.

_____. *Villes contemporaines*. Cercle d'art, 2001.

CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a Universidade*. São Paulo: UNESP, 2001.

_____. *O Discurso Competente*. In: *Cultura e Democracia*, São Paulo: Ed. Moderna, 1997.

_____. *Convite à filosofia*. Ática, 1995.

CHESNAIS, François. *A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século*. Economia e Sociedade, v. 5, p. 1-30, 1995.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo*, Editora Perspectiva. 1980.

CODATO, Adriano. *Parâmetros para uma análise empírica da relação entre idéias, elites e instituições*. Revista Política & Sociedade, n°12. 2008, p.23-48.

COELHO, Kellen da Silva. *A resistência à nova proposta de Plano Diretor apresentada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis: uma análise das práticas alternativas de organizar*. Florianópolis, 2012. 358 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

COHEN, Joshua. *Deliberation and democratic legitimacy* (1989). In Bohman, James e Rehg, William (orgs.). *Essays on reason and politics: deliberative democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997, pp.74-75.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. UNESP, 2005.

- CORBUSIER, Le. Planejamento urbano. In: **Coleção debates**. Perspectiva, 1971.
- CORBUSIER, Le. GIRAUDOUX, Jean. *A carta de Atenas*. Hucitec, 1993.
- CORDIOLI, Salésio. *O instituto de Planejamento de Florianópolis - IPUF: um estudo de institucionalização organizacional*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 1984.
- COSTA, Luiz A. M. *O todo da parte: urbanismo, planejamento e o processo social de construção da cidade no início do século 20*. Revista Pós. Revista do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP. V.19 - São Paulo, Dezembro de 2012.
- CUNHA, Luis Felipe. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*. 2013. 180 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2013.
- DAHL, Robert Alan; LIMONGI, Fernando; *Poliarquia: participação e oposição*. Edusp, 1997.
- DE SOUSA, Sérgio Alves. *Tecnoburocratismo e modernização administrativa: um exercício interpretativo*. Revista de Administração Pública, v. 13, n. 2, p. 37-48, 1979.
- DEÁK, Csaba. *O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas* (prefácio). In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.
- DEL RIO, Vicente; GALLO, Haroldo. *O legado do urbanismo moderno no Brasil. Paradigma realizado ou projeto inacabado*. 2000.
- DETIENNE, M. *Comparer l'incomparable*. Paris: Editions du Seuil, 2000.
- DEVILLERS, Christian; RIBOULET, Pierre. *Christian Devillers: le projet urbain, le 4 mai 1994*. Pierre Riboulet: la ville comme oeuvre, le 12 janvier 1994. Pavillon de l'Arsenal, 1994.
- DiMAGGIO, P., POWELL, W. *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. American Sociological Review, v. 48, n. 1, p.147-60, 1983.
- DINIZ, Marly. *Os donos do saber: profissões e monopólios profissionais*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- DUBAR, Claude. *A construção de si pela atividade de trabalho: a socialização profissional*. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 42, n. 146, p. 351-367, Aug. 2012.
- _____. *A sociologia do trabalho ante a qualificação e a*

competência. Educação & Sociedade, Campinas, v. 19, n. 64, p. 87-103, set. 1998.

ESPLAN. *Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis*. Florianópolis, exemplar datilografado, 1971

ETZIONI, Amitai. *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, p. 20-9, 1967.

FAGUNDES, Júlia R. *As mudanças de zoneamento urbano em Florianópolis: processos, atores e contradições*. In: Encontro de Geógrafos de América Latina. Montevideú, 2009.

FANTIN, Márcia. *Cidade dividida*. Cidade Futura, 2000.

FELDMAN, Sarah. *O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de Engenharia*. Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005.

FERNANDES. Arissane Dâmaso. *A trajetória institucional de um tecnocrata: Ignácio Rangel na assessoria econômica do Governo Vargas (1951-1954)*. Anais do IV Simpósio Nacional Estado e Poder: Cultura. 2010

FERREIRA JR., Amarilio and BITTAR, Marisa. *Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar*. Cad. CEDES [online]. 2008, vol.28, n.76, pp. 333-355.

FEYERABEND, Paul K. *Contra o método*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

FICKER, Carlos. *História de Joinville*. Ipiranga, 1965.

FNRU, Fórum Nacional pela Reforma Urbana. *Carta do Fórum Nacional pela Reforma Urbana endereçada à Presidência da República*, no dia 11 de novembro de 2014. Disponível em: www.fna.org.br/site/uploads/noticias. Acessado em 13 de janeiro de 2015.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Subsídios para análise do Plano Nacional de Educação do Ministério da Educação e do Desporto (PNE/MEC)*. Universidade e Sociedade, Brasília, ano 8, n. 16, p. 105-115, jun. 1998.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. [trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio]. São Paulo: Loyola, 1996.

FREIDSON, Eliot. *Para uma análise comparada das profissões: a institucionalização do discurso e do conhecimento formais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 11, n. 31, p. 141-154, 1996.

FREITAG, Michel; BONNY, Yves. *L'oubli de la société: pour une théorie critique de la postmodernité*. Presses Université Laval, 2002.

FREY, J.-P. *Généalogie du mot urbanisme*. Urbanisme, n. 304, 1999.

FRIEDBERG, E. *Le pouvoir et la règle*. Paris, Editions du Seuil, seconde édition, 1997.

GOMES, Marco Aurélio A. *Cultura urbanística e contribuição modernista: Brasil, anos 1930-1960*. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 11, 2013.

GOULART FILHO, Alcides. *O planejamento estadual em Santa Catarina de 1955 a 2002*. Ensaios FEE, v. 26, n. 1, 2005.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Cadernos do cárcere, v. 1, 2001.

GRIMAND, Amaury. *L'évaluation des compétences: paradoxes et faux-semblants d'une instrumentation*. XVème Congrès Annuel de l'ARGH. Montréal, p. 1627-1650, 2004.

GUEDES, Sandra P. L. de Camargo (org). *Histórias de (I)Migrantes: o cotidiano de uma cidade*. Joinville: UNIVILLE, 2000.

GUERRA, Gilberto C. M. & ICHIWAKE, Elisa Y. *A institucionalização de representações sociais: uma proposta de integração teórica*. Revista REGE, v. 18, n° 3, São Paulo/SP, pág. 339-359, setembro de 2011.

GUERREIRO RAMOS, A. *Administração e Estratégia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

GUMBRECHT, Hans Ulrich. *Modernização dos sentidos*. Editora 34, 1998.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 397p.

_____. *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Tradução: Ana Maria Bernardo, et al. Lisboa. Publicações Dom Quixote, 1998.

_____. *Técnica e ciência como 'ideologia'*. Lisboa: Edições 70, 2006. 147p. (Biblioteca de filosofia contemporânea)

HAROUEL, Jean-Louis. *Histoire de l'urbanisme*. Presses universitaires de France, 1981.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral, 1992

_____. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Espaço & Debates, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

_____. *O Neoliberalismo: história e implicações*. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

_____. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, p. 131-166,

1980.

_____. *A Produção Capitalista do Espaço*. Annablume, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Editora Companhia das Letras, São Paulo/SP. 2002.

HOLSTON, James; COELHO, Marcelo. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. Companhia das Letras, 1993.

HORKHEIMER, Max. *Eclipse da razão*. Centauro, 2003.

HORTA, Célio A. da C. *Belo Horizonte: a construção de um saber geográfico*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado. CFCH/UFSC, 1994 (101pp.).

HOUAISS, *Dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.

Hughes, E. (1981). *Men and their work*. Westport: Greenwood Press Publishers

IPPUJ. *Plano de Estruturação Urbana de Joinville – PEU/87*. Joinville, 1987. Disponível em: www.ippuj.joinville.sc.gov.br. Acesso em 12 de março de 2014.

_____. *Plano Diretor de Joinville de 1973 – Lei 1.262/1973*. Joinville, 1973. Disponível em: www.ippuj.joinville.sc.gov.br. Acesso em 12 de março de 2014.

_____. *Relatório anual de 1992*. Fundação IPPUJ. Joinville, 1992.

_____. *Relatório anual de 1993*. Fundação IPPUJ. Joinville, 1993.

_____. *Relatório anual de 1994*. Fundação IPPUJ. Joinville, 1994.

_____. *Relatório anual de 2009*. Fundação IPPUJ. Joinville, 2009.

_____. *Relatório da Leitura Comunitária e Leitura Técnica do Plano Diretor Participativo de Joinville*. Joinville, 2008.

_____. *Plano Básico de Urbanismo – PBU/65*. Joinville, 1965. Disponível em: www.ippuj.joinville.sc.gov.br. Acesso em 12 de março de 2014.

_____. *Relatório anual de 2010*. Fundação IPPUJ. Joinville, 2010.

IPUF. *Parque Tecnológico do Campeche: Plano de Urbanização Específica*. Florianópolis, 1992

_____. *Ata da Reunião do Núcleo Gestor do PDP*, de Ata de 06 de julho de 2006

_____. *Atualização do Plano Diretor do Distrito-Sede de Florianópolis*. Florianópolis: Prefeitura Municipal, 1986.

- _____. *Documento Leitura Integrada da Cidade*. Florianópolis: 2008.
- _____. *Plano de Desenvolvimento do Campeche*. Florianópolis: Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, 1997.
- _____. *Plano de Desenvolvimento Entremares: diagnóstico*. Florianópolis, 1997.
- _____. *Plano de desenvolvimento turístico do aglomerado urbano de Florianópolis*. 1984a.
- _____. *Plano diretor de uso do solo dos balneários da costa norte da Ilha de Santa Catarina*. Florianópolis: [s.n.], 1977.
- _____. *Plano diretor dos balneários e do interior da Ilha de Santa Catarina*. Florianópolis: IPUF, 1984b.
- _____. *Planos diretores de uso do solo: São Jose, Palhoça, Biguaçu: diagnostico e programação*. Florianópolis: CNDU/IPUF, 1980. 136p
- _____. *Projeto CNPU/BIRD*. Florianópolis: [s.n.], [19-].
- _____. *Plano plurianual CURA..* Florianópolis: [s. n.], 1978.
- _____. Prefeitura Municipal. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. *Atlas do Município de Florianópolis*. Florianópolis: IPUF, 2004.
- Justiça Federal de Santa Catarina. *Sentença de Ação Civil Pública n°5021659-98.2013.404.7200*, de 11 de março de 2014. Disponível em: www.urbanismo.mppr.mp.br. Acesso em 21 de janeiro de 2015.
- Justiça Federal, Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). *TRF4 confirma liminar que libera Plano Diretor de Florianópolis*. Disponível em: <http://www2.trf4.gov.br/trf4/>. Acesso em 21 de janeiro de 2015.
- KARAM, A. *Planejamento Estratégico de Joinville e o Desenvolvimento Sustentável do Município*. Anais do XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo, setembro de 2009.
- KLEIN, Julie T. *Interdisciplinarity and complexity: An evolving relationship* E:CO Special Double Issue Vol. 6 Nos. 1-2 2004 pp. 2-10
- KOHLSDORF, Maria Elaine. *Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar*. O espaço da cidade. São Paulo: Projeto, 1985.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006. 260p.
- LAWRENCE, T. B.; WINN M. I.; JENNINGS, P. D. *The temporal dynamics of institutionalization*. The Academy of Management Review, v. 26, n. 4, p. 624-644, 2001.

LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Campinas. Editora UNICAMP, 1996

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

_____. *La production de l'espace*. Paris: Ed Anthropos, 1974.

LE MOS, Carlos A.C.. *Arquitetura Brasileira*. São Paulo: Melhoramentos: EDUSP, 1979.

LEUNG, Hok-Lin. *Land use planning made plain*. Toronto, University of Toronto Press, 2002.

LINCE, Leo. 2013. *Irrupção, fim de ciclo e interregno*. In: ALENCAR, Chico. 2013. A rua, a nação e o sonho: uma reflexão para as novas gerações, Rio de Janeiro, Mar de Ideias.

LOHN, Reinaldo Lindolfo. *Pontes para o futuro: relações de poder e cultura urbana Florianópolis, 1950 a 1970*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História.2002

LOPES, Rodrigo. *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Mauad Editora Ltda, 1998.

LOPES, Valmir. *As lógicas da representação política: o processo de mudança de lideranças políticas em Fortaleza*. 2005. Tese de Doutorado. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia UFC, Fortaleza.

LUCHMANN, L. H. *A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade*. Cadernos de Pesquisa, Florianópolis, nº 33, Nov./2002.

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

LYOTARD, Jean-François;. *A condição pós-moderna*. 2002.

MACHADO, S. M. & SANTOS, S. M. 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.

MANGIN, David. *La ville franchisée: formes et structures de la ville contemporaine*. Éditions de la Villette, 2004.

MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Editora Alfa-Omega, 1979.

_____. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Editora Vozes, 2000.

MARTINS, Ângela Maria. *A descentralização como eixos das reformas do ensino: uma discussão da literatura*. Revista Educação e Sociedade, ano XXII, n°99, Dezembro de 2001.

MARTINS, Humberto Falcão. *Os bruxos da gestão pública: reflexões sobre consultoria organizacional no setor público*. Caio Marini. Anais do XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007

MAYR, Ernst. *Biologia, ciência única: reflexões sobre a autonomia de uma disciplina científica*. Companhia das Letras, 2005.

MCQV. *Diagnóstico do plano comunitário da planície do Campeche*. Proposta para um Desenvolvimento Sustentável. Florianópolis, 2000. Mimeografado.

_____. *Dossiê Campeche*. Florianópolis. Movimento Campeche Qualidade de Vida, 1997.

MÉSZÁROS, István et al. *Para além do capital*. Boitempo Editorial, 2002.

MEZADRI, Fernando. *Estratégia política e ampliação democrática no orçamento participativo do município de Joinville (SC) 2009/2012*. 2012. 231 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2012

MODESTO, P. *Participação popular na administração pública — mecanismos de operacionalização*. 1999. Disponível em <www.apoema.adv.br/participacao-popular-na-administ>. Acessado em 12 de janeiro de 2015.

MOREIRA, Adilson de Souza. *O Processo Participativo no Plano Diretor - Estudo de Caso: Campeche/ Florianópolis, SC- Brasil*. 245 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sócio Ambiental)- Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

MORIN, E. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 2 ed. Cortez, 2011.

MOTA, Juliana Costa. *Uma Análise da Criação e da Atuação do SERFHAU*. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 12, 2007.

MPF. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Santa Catarina. *Ação Civil Pública com pedido de antecipação de Tutela*, de 12 de novembro de 2013. Disponível em: www.urbanismo.mppr.mp.br. Acessado em 15 de março de 2014.

MURCHO, Desidério. *O fim da política*. Revista Digital Crítica na Rede, 04 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://criticanarede.com/fimdapolitica.html>. Acessado em 11

de janeiro de 2015.

NECKEL, Roselane. *A república em Santa Catarina: modernidade e exclusão (1889-1920)*. Florianópolis: editora da UFSC, 2003

NEZ, Héloïse. *De l'expertise associative à la formation d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation à Paris Rive Gauche*. Espaces et sociétés, v. 4, n. 151, p. 139-154, 2012.

NOVARINA, Gilles. *Plan et projet. l'urbanisme en France et en Italie*. 2003.

_____. *Conduite et négociation du projet d'urbanisme. L'usage du projet* (sous la direction d'O. Soderstrom, E. Cogato-Lanza, RJ Lawrence et G. Barbey), p. 51-64, 2000.

OLIVEIRA, Paulo de Salles. *Metodologia das ciências humanas*. Unesp, 1998.

OLIVEIRA, Tibelle Cristina Rabello de. *Aspecto comunicativo do processo de elaboração de planos diretores: lições a partir da experiência de Florianópolis/SC. 2012*. 233 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2012

PAIN, Aínda Rotava. *Cenário político catarinense*. Anais do XXIII Simpósio Nacional de História, Londrina. 2005.

PANASSIER, Catherine. *Technocratie et démocratie : deux notions qui s'opposent ?* Révue Millénaire. Lyon, Juin 2007.

PEDROSA, Mário. *Dos murais de Portinari aos Espaços de Brasília*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1981. p. 259.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. *O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil*. Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 27, n° 4, p. 664-683, out.-dez. 2007.

PEREIRA, Elson Manoel. *Desenho urbanístico modernista e visão teleológica de história*. Brasil - Ouro Preto, MG. 2000. 7p. In: GRAPHICA 2000, Ouro Preto, 2000. Artigo técnico.

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

_____. *Histoire d'un outil d'aménagement: le zonage: l'exemple d'une ville brésilienne*. 1999. Tese de Doutorado. Université Pierre Mendes France Grenoble II.

PFEIFFER, Peter. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova*

abordagem. Escola Nacional de Administração Pública, 2000.

PHILIPPI JR, Arlindo. *Relatório de avaliação 2007-2009: trienal 2010*. v. 87, p. C3, 2010.

PIMENTA, Selma Garrido. *Formação de professores: Identidade e saberes da docência*. In.: _____. (Org.) Saberes pedagógicos e atividade docente. São Paulo: Cortez, 1999.

PINSON, Gilles. *Le projet urbain comme instrument d'action publique*. In LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, Gouverner par les instruments, Paris : Presses de Sciences-Po, 2004.

PMF. Câmara Municipal de Florianópolis. *Projeto de Lei nº 4452/90, de 19 de maio de 1990*. Extingue órgão, altera dispositivo de lei e dá outras providências. Autores: Michel Curi e Francisco Ferreira. Arquivado em 02 jan. 2001.1990.

PMJ. Plano Estratégico de Joinville – PEJ. Joinville, 2003.

POLICARPO, Jânea. *Plano Diretor de Florianópolis: o papel do técnico em urbanismo num processo participativo*. Trabalho de Conclusão de Curso em Geografia. UFSC, 2011

PRATES, A. A. P. *Organização e instituição no velho e novo institucionalismo*. In: RODRIGUES, S. B.; CUNHA, M. P. (Org.). Estudos organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas. São Paulo: Iglu, 2000.

QUEIROZ BEZERRA, E. *O plano de desenvolvimento do Campeche: aspectos jurídico-populares*. 1999. Monografia (Bacharelado em Direito) – Departamento de Direito Público – Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC

REPA, Luís Sergio, PINZANI, Alessandro. *REVISTA MENTE E CEREBRO: Fundamentos para a compreensão contemporânea da psique*. Editora Duetto, São Paulo, 2008.

REZENDE, Denis Alcides & ULTRAMARI, Clovis. *Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual*. Rev. Adm. Pública [online]. 2007, vol.41, n.2, pp. 255-271. ISSN 0034-7612.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Por uma sociologia do presente, volume II. Letra Capital Editora LTDA, 2012.

RIBEIRO, Luiz C. de Q.; LAGO, Luciana C. do. *A oposição favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro*. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 15, n. 1, p. 144-154, Jan. 2001 .

RIBEIRO, Luiz C. de Q. *O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira*. In: Ribeiro, L. & Cardoso, A. (Organizadores). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

_____. *Transferências, Empréstimos e Traduções na formação do Urbanismo no Brasil*. In: RIBEIRO, Luiz & PECHMAN, Robert (org). Cidade, Povo e Nação: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. *O planejamento urbano no contexto da globalização: caso do plano diretor do Campeche em Florianópolis, SC.2013*. 331 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2013

_____. *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia : caso de Florianópolis, 1950 a 1990*. 1993. x, 119f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Humanas

ROCHA, Isa de Oliveira. *Industrialização de Joinville (SC): da gênese as exportações*. 176, [8]f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas, 1994.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Studio Nobel, 1997.

_____. *Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas*. RIBEIRO, Luiz C. de Q. e SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos (Orgs.). Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise, v. 2, p. 351-360, 1994.

ROVATI, João F. *Urbanismo versus planejamento urbano?* Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 15, n. 1, p. 33-58, 2013.

SAMPAIO, Maria R. A. de. *A influência da arquitetura moderna em alguns conjuntos habitacionais construídos pelos IAPS em São Paulo*. Anais do IV SHCU - Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Rio de Janeiro, 1996. Pág. 1142-1151.

SÁNCHEZ, Fernanda. *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

SANTANA, Naum Alves de. *O plano diretor de Joinville*. In: PEREIRA, E. M. A alegoria da Participação: planos diretores participativos pós-Estatuto da Cidade. Editora Insular: Florianópolis, 2015.

_____. *A produção do espaço urbano e os loteamentos na cidade de Joinville (SC) - 1949/1996*. Florianópolis: UFSC/Dpto. Geociências, 1998.(Dissertação de mestrado)

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/Fase, 2001.

SANTOS, André Luiz. *Do mar ao morro: a geografia histórica da pobreza urbana em Florianópolis*. Florianópolis, 2009. xix, 639 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Geografia, Florianópolis, 2009

SANTOS, João Luís. *Jurerê antes de ser internacional. Memórias em transformação - 1980-2006*. Monografia do Curso de História da Universidade do Estado de Santa Catarina. UDESC, 2007.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 2000.

_____. *A urbanização brasileira*. Edusp, 2005.

SANTOS, Roberto Eustáquio dos. *Atrás das grades curriculares: da fragmentação do currículo de arquitetura*. Comunicação Oral, nº45, Projetar, 2003.

SCHERER, Rebeca. *Notas sobre a formação do planejador*. Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 5, 2013.

SELZNICK, P. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SILVA, Janine Gomes da. *Tempo de lembrar, tempo de esquecer... : as vibrações do centenário e o período da nacionalização: histórias e memórias sobre a cidade de Joinville*. Florianópolis, 2004. 295 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História.

SILVA, Marcos Aurélio da. Reestruturação industrial na zona de colonização alemã catarinense: o caso do complexo têxtil. *Geosul* 19.37, pág. 67-93, 2004.

SILVA, Sílvio Domingos Mendes da. *O papel do poder público local nos processos participativos de planos diretores em Santa Catarina*. 2014. 349 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2014.

SINTOMER, Yves. *Du savoir d'usage au métier de citoyen? Raisons politiques*, n. 3, p. 115-133, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. *O Dilema de Sísifo e a Segurança Pública: Hiper-Politização e o Conflito entre as Reformas e o Ciclo Eleitoral*. Disponível na Internet em: < <http://www.luizeduardosoares.com.br/docs.htm> >. Acesso em, v. 9, 2004.

SOARES, Umberto Tavares. *Entre atos: ensino superior, urbanismo e a EAUFGM*. 2005. 284f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de

Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUZA, Amílton Vergara de. *Filosofia e Defesa do IPUF*. Biblioteca do Vergara. Volume 13/60. Mimeografado. 1990.

SOUZA, Celina. *Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização*. Dados, v. 41, n. 3, 1998.

SOUZA, Giane Maria de. *Apontamentos históricos sobre o Museu da Indústria em Joinville*. Anais do XXV Simpósio Nacional de História, Fortaleza. 2009.

SOUZA, Jéssica Pinto de. *O Plano Diretor de 1952-1955 e as repercussões na estruturação urbana de Florianópolis*. 133 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Florianópolis, 2010

SOUZA, Luiz Alberto de Souza. *A função social da propriedade e da cidade: entre a cidade do direito e o direito à cidade*. Tese de Doutorado, IPPUR, UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.

SOUZA, Marcelo José Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Bertrand Brasil, 2001.

_____. *O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista*. Revista Território, Rio de Janeiro, ano V, nº8, pp.67-100, jan./jul. 2000

SOUZA, Marcelo José Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. UNESP, 2004.

SUGAI, Maria Inês. *As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano*. A Via de Contorno Norte-Ilha. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. 1994.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, José Paulo, SILVA, Jorge E. *O futuro da cidade: a discussão pública do Plano Diretor*. Florianópolis: Instituto Cidade Futura/CECCA, 1999.

TEIXEIRA, Luiz Eduardo Fontoura. *Arquitetura e cidade: a modernidade (possível) em Florianópolis, Santa Catarina - 1930-1960*. 377 p. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia, Programa de Pós-Graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2009.

TEIXEIRA, Marco Antônio C. *Negociação política e as formas de interação*

Executivo Legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 9, n. 40, 2004.

TERNES, Apolinário. *Histórica econômica de Joinville*. Associação Comercial e Industrial de Joinville, 1986.

_____. *Joinville, a construção da cidade*. Joinville: [s. n.], 1993. 214p.

THOMPSON, V. A. *Moderna organização*. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança para o Progresso Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil – USAID, 1967.

TRÉPOS, Jean-Yves. *L'expertise comme équipement politique de la société civile*. Revista *Questions de communication* [on-line], 2002. Disponível em : <http://questionsdecommunication.revues.org/7064>. Acesso em 11 de janeiro de 2015.

VAINER, Carlos Bernardo. *Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”*. A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, p. 105-120, 2000.

VAZ, Nelson Popini. *O Centro Histórico de Florianópolis – Espaço Público do Ritual*. Florianópolis: FCC ed. / ed. da UFSC, 1991.

VIEIRA, José Guilherme Silva; GARCIA FERNANDEZ, Ramón. *A estrutura das revoluções científicas na economia e a Revolução Keynesiana*.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. 2005.

_____. *Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje*. Texto apresentado no II seminário Cidades Brasileiras – Desejos e Possibilidades, organizado pela Prefeitura Municipal de Campo Grande, MS, 2000.

_____. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp. 1999. p. 169-245.

VOOS, Charles Henrique. *Transformações urbanísticas e planos diretores na centralidade de Joinville/SC (1965-2011)*. 2012. 140 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Florianópolis, 2012.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*, (Org. e introd. HH- Gerth e C. Wright Mills). 1971.

WILENSKY, Harold. *The professionalizations of everyone?* In, Grusky, Oscar and Miller (eds). *The sociology of organizations: basic studies*. New York, The Free Press. 1970

WILHEIM, J. *Urbanismo no Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

WOLF, Edson Ávila. *O Plano Diretor de Florianópolis de 1997*. Dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, PGAU-Cidade. UFSC, 2015, no prelo.

ZUCKER, L. G. *The role of institutionalization in cultural persistence*. In: DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W (edits). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 83-107.

OUTRAS FONTES

Apêlo ao Joinvilense. Folheto. Impresso. 1950. Caixa: Joinville – Centenário. AHJ

DIÁRIO CATARINENSE. *Entrevista de Dalmo Vieira Filho*, superintendente do IPUF, em 17 de abril de 2013

GOLLNICK, Sérgio. Arquiteto e Urbanista, *Blog pessoal: La Vie en Ville de 12 de agosto de 2010*. Disponível em: http://lavienville.blogspot.com.br/2010_08_08_archive.html. Acessado em 16 de abril de 2014.

Jornal O ESTADO. *Edição de 14 de maio de 1976*. p.16

_____. *Coluna de Paulo da Costa Ramos* – PCR, de 20 de maio de 1990

_____. *Coluna do Miro*, de 18 de maio de 1990

Jornal A NOTÍCIA. *Coluna de Luís Henrique da Silveira*, de 01 de novembro de 1992

_____. *Coluna de Luís Henrique da Silveira*, de 14 de dezembro de 1997

_____. *Coluna de Luís Henrique da Silveira*, de 17 de outubro de 1999

_____. *Coluna de Luís Henrique da Silveira*, de 19 de outubro de 1997

_____. *Coluna de Luís Henrique da Silveira*, de 24 de agosto de 1997

_____. *Coluna de Luís Henrique da Silveira*, de 26 de setembro de 1996

_____. *Coluna de Luís Henrique da Silveira*, de 28 de novembro de 1999

_____. *Coluna de Luís Henrique da Silveira*, de 17 de maio de 1990

_____. *Coluna de Edson Burg*, de 13 de dezembro de 2007

_____. *Entrevista de Marcos Tebaldi*, prefeito municipal de Joinville,

em 16 de dezembro de 2003

Jornal NOTÍCIAS DO DIA. *Coluna de Rogério Giessel* do dia 31 de janeiro de 2012

_____. *Entrevista de César Souza Júnior*, prefeito municipal, em 31 de dezembro de 2012

_____. *Coluna de Carlos Damião*, de 15 de abril de 2011. Disponível em: <http://ndonline.com.br/florianopolis/colunas/ponto-final/8295-a-longa-gestacao-do-plano-diretor.html>. Acessado em 13 de março de 2014.

LINO PERES, vereador municipal *Blog do mandato*. Disponível em <http://professorlinoperes.blogspot.com.br>, acessado dia 28 de outubro de 2014

PMF. Site oficial da Prefeitura Municipal de Florianópolis. *Entrevista de Átila Rocha*, Presidente do IPUF, em 07 de agosto de 2009. Disponível em: www.pmf.sc.gov.br/ipuf

_____. Site oficial da Prefeitura Municipal de Florianópolis. *Entrevista de Dalmo Vieira Filho, Secretário da SMDU, em palestra realizada na abertura da 5ª Seminário da Cidade de Florianópolis*, no dia 27 de maio de 2013, disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br>, acessado no dia 30 de setembro de 2014

PORTAL CLICRBS. *Entrevista de Dalmo Vieira Filho*, superintendente do IPUF, em 20 de novembro de 2013. Disponível em: www.clicrbs.com.br. Acessado em 12 de março de 2014.

TAVARES, Elaine. Site *“Palavras Insurgentes”*, de 14 de março de 2011. Disponível em; <http://eteia.blogspot.com.br/2011/03/um-parque-natural-no-pantano-do-sul.html>. Acessado em 17 de abril de 2014.