

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

## **Participação, pluralismo e radicalização democrática. Inovações e potencialidades no processo de elaboração dos Planos Diretores Participativos no Brasil. Considerações a partir do caso de Plano Diretor Participativo e Integrado de Florianópolis.**

Raúl Burgos.

Cita:

Raúl Burgos (2009). *Participação, pluralismo e radicalização democrática. Inovações e potencialidades no processo de elaboração dos Planos Diretores Participativos no Brasil. Considerações a partir do caso de Plano Diretor Participativo e Integrado de Florianópolis. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/125>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**Participação, pluralismo e radicalização democrática**

# **Inovações e potencialidades no processo de elaboração dos Planos Diretores Participativos no Brasil**

**Considerações a partir do caso de Plano Diretor Participativo  
e Integrado de Florianópolis**

***Raúl Burgos***

*Universidade Federal de Santa Catarina*

*raul@cse.ufsc.br*

## **1. PLANOS DIRETORES E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL. BREVE BALANÇO DA EXPERIÊNCIA.**

### **a) O Movimento da reforma urbana e a construção histórica de um novo marco jurídico e político.<sup>1</sup>**

O movimento histórico pela reforma urbana que resultou na constituição de um novo marco jurídico remete à década de 1960: desde o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, em 1963, passando pela luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) pela Emenda Popular de Reforma Urbana apresentada à Assembléia Constituinte, e que deu origem ao capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988 e, finalmente, sua regulamentação com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/2001) e a Medida Provisória nº 2.220/2001.

José Roberto Bassul (2005, p. 159, APUD FUBRA, 2007, p. 8) afirma que a quase totalidade dos preceitos legais defendidos pelo MNRU “passou efetivamente a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, seja no próprio corpo do Estatuto da Cidade, seja na Constituição de 1988, que o antecedeu, ou na Medida Provisória nº 2.220, de 2001, que o complementou”.

Outra das analistas (e atora) do processo, Ermínia Maricato, enumera uma série de realizações positivas do processo que vale mencionar. É preciso reconhecer, indica Maricato que “os chamados movimentos urbanos lograram uma condição rara no Brasil se comparado a outros países do mundo: uma certa unidade em torno do ideário da Reforma Urbana, o qual poderíamos sintetizar em direito à cidade e à cidadania para todos, em especial os excluídos territorialmente”, e uma longa lista de leis, instituições e processos que deram corpo a esse ideário.

Não obstante o evidente sucesso do MNRU do processo de elaboração de uma moderna legislação urbana e das importantes experiências “reformistas” e diversas gestões municipais, fundamentalmente em governos de partidos de esquerda foram aparecendo *limites* que deviam ser superados para avançar efetivamente no processo de Reforma Urbana.

A reação do *status quo* conservador diante de tal processo de renovação foi tratada intensamente na literatura e hoje parece uma obviedade. O que se torna interessante é a crítica interna do movimento que tem aparecido crescentemente. Lopes de Souza, por exemplo, dirige uma crítica dura em relação ao “legalismo” e ao “tecnocratismo de esquerda” verificados em processos de elaboração de planos diretores segundo o ideário da Reforma Urbana. Para o autor, esses problemas são frutos das tendências “a se superestimar a importância das leis e dos planos,

---

1Na elaboração desta primeira parte do trabalho, foi de grande utilidade o Relatório Final do Projeto Plano Direto  
rParticipativo (Convênio nº 02/2005 –  
Ministério das Cidades) elaborado pelo coletivo do projeto vinculado à Fundação Universidade de Brasília –  
FUBRA de março de 2007.

a se subestimarem as contradições sociais e a se cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimento pacífico de novos ‘pactos territoriais’ e consensos (...)”. (SOUZA, *op cit.*, p. 163, APUD FUBRA, 2007, p. 10). Ermínia Maricato (2007) convida a fazer “algumas reflexões que extravasem cada pequeno mundinho que ferve de tanta atividade participativa, mas que no entanto, não tem praticamente efeito sobre o capitalismo global ou até nacional”.

A partir destes e outros autores foi se desenvolvendo um forte viés pessimista que tem marcado as análises a partir do final da década de 90.

### **b) O Plano Diretor e a possibilidade de uma política urbana participativa.**

Nos processos políticos de construção do arcabouço legal que regula o planejamento e a gestão das cidades, já tratados, o Plano Diretor adquire importância fundamental como o instrumento básico da política urbana no âmbito municipal.

Uma *primeira onda de discussões sobre Planos Diretores* surge com a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), conduzida pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), durante a década de 1970. O caráter tecnocrático e predominantemente desenvolvimentista dos PDLI foi objeto de críticas contundentes feitas pelos atores sociais envolvidos com o ideário da Reforma Urbana.

A *Segunda onda de discussões sobre Planos Diretores*, deflagrada após a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Com a consolidação do município como ente autônomo da Federação, com responsabilidades e orçamentos próprios, inicia-se com o processo de elaboração das Leis Orgânicas Municipais, muitas das quais incluíram capítulo específico sobre a política urbana local a partir do Plano Diretor e diversos instrumentos posteriormente consagrados no Estatuto da Cidade.

A *terceira onda* iniciou em 2001, a partir da aprovação do *Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)* que consolidou o Plano Diretor como o instrumento que ordena as formas de cumprimento das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas. O PD deve ser construído a partir de processos de participação cidadã: audiências públicas, debates com associações representativas dos vários segmentos comunitários, publicização de documentos e disseminação das informações produzidas. Além disso, deve garantir instrumentos para a inclusão sócio-territorial e para a justa distribuição dos ônus e dos benefícios da produção das cidades.

Apesar das lacunas (as principais, segundo a nossa percepção: a definição vaga da obrigatoriedade das cláusulas participativas e a deficitária relação com os princípios ambientalistas e a legislação ambiental existente no Brasil) o EC é uma avançadíssima peça jurídica. O déficit de “espírito ambientalista”, o “horror aos espaços vazios urbanos” e uma certa compulsão pela ocupação e a construção urbana tornam o EC também uma peça capaz de satisfazer ao capital imobiliário.

O Estatuto estabeleceu prazo até outubro de 2006 para os municípios com mais de 20 mil habitantes ou situados em regiões metropolitanas que não tivessem plano diretor ou que tivessem planos aprovados havia mais de 10 anos, elaborarem seus planos diretores. Até outubro de 2006 1.683 municípios, 30,2% do total de municípios brasileiros, encontravam-se nesta situação.

A seguinte Tabela mostra a distribuição estadual e regional desses municípios.

Tabela 1 – Distribuição dos municípios obrigados a elaborar em seus Planos Diretores até outubro de 2006, por estado e por região

Estado/Região	Total de municípios	Nº de municípios obrigados	Percentual
ACE	22	5	22,7%
AMAZONAS	62	28	45,2%
Amapá	16	3	18,8%
Pará	143	85	59,4%
Rondônia	52	17	32,7%
Roraima	15	1	6,7%
Tocantins	139	10	7,2%
<b>Subtotal Região Norte</b>	<b>449</b>	<b>149</b>	<b>33,2%</b>
Alagoas	102	44	43,1%
Bahia	417	164	39,3%
Ceará	184	88	47,8%
Maranhão	217	76	35,0%
Paraíba	223	30	13,5%
Paraíba	185	97	52,4%
Pernambuco	223	29	13,0%
Rio Grande do Norte	167	23	13,8%
Sergipe	75	20	26,7%
<b>Subtotal Região Nordeste</b>	<b>1793</b>	<b>571</b>	<b>31,8%</b>
Distrito Federal	1	1	100,0%
Goiás	246	58	23,6%
Mato Grosso do Sul	78	21	26,9%
Mato Grosso	141	21	14,9%
<b>Subtotal Região Centro-Oeste</b>	<b>466</b>	<b>101</b>	<b>21,7%</b>
Espírito Santo	78	32	41,0%
Minas Gerais	853	185	21,7%
Rio de Janeiro	92	59	64,1%
São Paulo	645	250	38,8%
<b>Subtotal Região Sudeste</b>	<b>1668</b>	<b>526</b>	<b>31,5%</b>
Paraná	399	102	25,6%
Rio Grande do Sul	496	121	24,4%
Santa Catarina	293	113	38,6%
<b>Subtotal Região Sul</b>	<b>1188</b>	<b>336</b>	<b>28,3%</b>
<b>TOTAL BRASIL</b>	<b>5.564</b>	<b>1.683</b>	<b>30,2%</b>

POENTE: IBGE e Ministério das Cidades, 2006

Tabela copiada de: FUBRA, 2007, p. 12-13.

Com a eleição do Presidente Lula inicia-se um período de extraordinária riqueza e contradições na continuidade da luta pela reforma urbana e o direito à cidade. O elemento central desta nova etapa: o **Ministério das Cidades**. O instrumento mais importante em termos de participação pluralista e radicalização democrática: o **Plano Diretor Participativo**.

O plano diretor não era uma unanimidade entre militância e profissionais da questão urbana. Vale lembrar que o PD não fazia parte dos princípios da Emenda Popular e foi incorporado no processo da Constituição a partir de outras vertentes. Esse ceticismo se originava nas experiências anteriores de Planos Diretores tecnocráticos realizados por empresas de consultoria ou por planejadores urbanos dos municípios com visão burocrática, em gabinetes distantes das realidades locais onde deveriam incidir. Quando o princípio da participação foi incluído na constituição e nas leis orgânicas municipais, assistimos a uma onda de simulacros participativos; verdadeiros shows de ilusionismo onde os técnicos municipais ou as empresas de consultoria acenavam uma paródia de participação popular para preencher fichas e formulários. Depois, tudo continuava como antes.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> O Caso de Florianópolis não foi diferente, no livro *O Campo de Peixes e os Senhores do Asfalto*, escrito em parceria com Janice Tirelli e Tereza Cristina Barbosa, relatamos a história da luta das comunidades da Planície do Campeche contra o

A obrigatoriedade legal estabelecida pelo Estatuto da Cidade foi aproveitada pelo recém criado MinCidades, a partir da Secretaria de Programas Urbanos para deflagrar uma campanha inédita: a Campanha *Plano diretor participativo: A cidade é de todos*. Desde o MinCidades era coordenado também o processo de Conferências das Cidades (primeira em novembro/2003). O processo de Conferências das Cidades será articulado, a partir da 2º CF (novembro/2005) ao processo de PDP; a 3º CNC aconteceu em novembro de 2007.

*Juntos, Conferências das Cidades e PdPs configuraram a mais audaz experiência de expansão de práticas participativas conhecidas no Brasil.*

### ***O Ministério das Cidades e a Campanha Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos***

O Ministério das Cidades, foi considerado uma conquista por aqueles que reivindicavam a criação de um órgão federal responsável por uma política integrada de desenvolvimento urbano para o país. O *Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana* e, em particular, a *Ação de Apoio à Implementação dos Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e à Elaboração de Planos Diretores* propulsaram a democratização da cultura do planejamento e da gestão territorial numa nova perspectiva de participação e de inclusão.

Nessa perspectiva política foi construída a *Campanha Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos* lançada oficialmente no mês de maio de 2005. A campanha propriamente dita acabou em agosto de 2006, mas o processo de elaboração dos PDs continua até o presente.

### **Resultados**

Segundo o Relatório Final da Campanha, 100% dos municípios obrigados e outros que optaram pela realização do PDs, foram envolvidos no processo:

- 1638 municípios obrigados foram alcançados por pesquisa telefônica
- 1233 municípios alcançados por ações de capacitação e sensibilização (831 obrigados a elaborar PDs + 402 não obrigados mas que decidiram realizar o processo)
- Resultam 2040 municípios atingidos pela realização de PDs
- Nº de habitantes abrangidos: não calculados nos documentos a que tivemos acesso, mas é possível supor que sejam acima de 100 milhões de pessoas.
- 45 oficinas para multiplicadores que alcançaram 541 municípios e 2952 participantes (1º etapa de capacitação)
- 214 eventos de capacitação com os núcleos estaduais, alcançaram 878 municípios de 22 estados e 13419 pessoas.

Fonte: FUBRA, 2007.

---

plano diretor tecnocrático e megalômano elaborado no gabinete do IPUF em 1992, que levou a comunidade à elaboração de um PD Comunitário confrontado com o plano oficial na Câmara de vereadores. Até os dias de hoje não foi resolvida a pendência.

## Resultados em termos de *participação* (pesquisa telefônica)

Tabela 9 - Situação dos municípios obrigados a elaborar Planos Diretores até outubro de 2006, segundo o andamento e a participação social no processo de elaboração\*

Posição em junho de 2006

DIAGNÓSTICO DO ANDAMENTO		
Situação	Nº de Municípios	Percentual
PD** em andamento	1.244	73,92%
PD** concluído	241	14,32%
Sem Plano Diretor	198	11,76%
<b>TOTAL</b>	<b>1.683</b>	<b>100,00%</b>

  

DIAGNÓSTICO DA PARTICIPAÇÃO		
Situação	Nº de Municípios	Percentual
Participativo	397	26,70%
Não participativo	554	37,26%
Divergente	536	36,05%
<b>TOTAL</b>	<b>1.683</b>	<b>100,00%</b>

\* Universo: 1.683 municípios

\*\* PD: Plano Diretor

FONTE: Informe Comunicação e Marketing – Rede de Mobilização Social, 2006.

Tabela copiada de: FUBRA 2007, p. 59

Ressalta-se que somente 26,7% desses processos (397 casos) eram considerados participativos, segundo a convergência de percepções detectadas nos atores sociais entrevistados. Se somados aos casos de percepções “divergentes”, nos quais podemos supor que foram desenvolvidas algumas formas de participação, embora limitadas, temos 933 casos, alcançando mais de 62 % dos casos nos quais foram deflagrados algum tipo de processos participativos. A este percentual, deveríamos acrescentar seguramente alguns dos 402 casos de cidades não obrigadas mas que decidiram pela elaboração de planos diretores e chegamos ao surpreendente universo de mais de 1000 processos, levadas em conta as diferenças apontadas e ainda pouco estudadas pela pesquisa especializada

Estado do processo em outubro de 2006:

Tabela 10 - Situação dos municípios obrigados a elaborar Planos Diretores até outubro de 2006, segundo o andamento do processo de elaboração, por estado\*

Posição em junho de 2006

UF	Nº de municípios obrigados	PD** Concluído		PD** em andamento		Sem Plano Diretor	
		Nº de municípios	Percentual	Nº de municípios	Percentual	Nº de municípios	Percentual
AC	5	1	20%	4	80%	0	0%
AL	44	3	7%	40	91%	1	2%
AM	28	1	4%	21	75%	6	21%
AP	3	1	33%	2	67%	0	0%
BA	164	34	21%	81	49%	49	30%
CE	88	32	36%	39	44%	17	19%
DF	1	0	0%	1	100%	0	0%
ES	32	3	9%	29	91%	0	0%
GO	56	9	16%	47	81%	2	3%
MA	76	4	5%	57	75%	3	20%
MG	185	23	12%	141	76%	12	11%
MS	21	1	5%	20	95%	14	0%
MT	21	4	19%	17	81%	6	0%
PA	85	4	5%	79	33%	2	2%
PB	30	4	13%	23	77%	3	10%
PE	96	8	8%	76	79%	2	13%
PI	29	1	3%	14	48%	0	48%
PR	101	25	21%	70	69%	9	6%
RJ	60	9	15%	49	82%	2	3%
RN	23	3	13%	17	74%	3	13%
RO	17	4	24%	11	65%	2	12%
RR	1	0	0%	1	100%	0	0%
RS	121	14	12%	98	81%	9	7%
SC	113	12	11%	82	73%	19	17%
SE	20	2	10%	18	90%	0	0%
SP	251	36	14%	205	82%	10	4%
TO	10	3	30%	4	40%	3	30%
<b>Total</b>	<b>1.683</b>	<b>241</b>	<b>14%</b>	<b>1.246</b>	<b>74%</b>	<b>196</b>	<b>12%</b>

\* Universo: 1.683 municípios

\*\* PD: Plano Diretor

FONTE: Informe Comunicação e Marketing – Rede de Mobilização Social, 2006.

Tabela copiada de: FUBRA 2007, p.60

Os dados evidenciam uma experiência social extraordinária realizada nestes poucos anos de existência do MinCidades, antes de sua reformulação em 2007, como resultado dos compromissos políticos para a reeleição do presidente Lula. Na nova etapa O MinCidades foi entregue a forças tradicionalmente conservadoras e é freado o impulso democratizador. Nem os dados do processo dos PDPs foram atualizados.

## **1. A EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E INTEGRADO DE FLORIANÓPOLIS.**

### **Processos Participativos de elaboração do Plano Diretor anteriores à campanha dos PDPs.<sup>3</sup>**

Podemos mencionar brevemente algumas experiências que resultaram num acúmulo importante para o movimento social urbano:

- a) A experiência de elaboração do **Plano Diretor do Distrito Sede** (centro da cidade). Primeiro pleito de planejamento que colocou a questão da participação da sociedade como um novo ingrediente e desafio para a elaboração de políticas urbanas.
- b) A experiência do **Plano Diretor Comunitário nos bairros Campeche e Ingleses**, nas quais as comunidades locais se insurgiram contra o planejamento burocrático e elaboraram planos diretores a partir da participação direta dos moradores.
- c) Experiência do **Fórum da Cidade**, articulação de associações comunitárias (em torno de 100 associações participantes de uma ou outra forma), criada em 2001, centrada na difusão e aplicação das normativas contidas no EC.
- d) Processo de **Conferências da Cidade**: as lutas na 1º Conferência da Cidade: a anulação da conferência oficial e a realização da 1º Conferência Democrática da Cidade de Florianópolis (2003); 2º Conferência da Cidade (2005), onde é apresentado o primeiro **projeto para formação do Conselho da Cidade** que dorme ainda nas gavetas da Prefeitura Municipal. A conferência pressiona pelo processo de PDP quer é lançado poucos meses antes de vencer o prazo fixado pelo EC.

### **O processo do Plano Diretor Participativo e Integrado de Florianópolis (PDPI).**

Três meses antes de expirar o prazo estabelecido para a finalização do processo, o prefeito Dario Berger assina, em 12 de junho de 2006, o Decreto nº 4215/2006 que inicia inédito processo participativo para a elaboração de um Plano Diretor para a cidade.

O marco inicial do processo é determinado pela primeira reunião pública do Plano Diretor Participativo, convocada pelo Instituto de Planejamento urbano de Florianópolis, em 6 de julho de 2006 com o objetivo de criar os marcos políticos do processo. Tratou-se de uma assembléia pública geral, sem limites para a participação, mas centrada na presença das principais lideranças do movimento social urbano.

O modelo inicial para a constituição do NG foi o indicado pelo Conselho Nacional das Cidades, compostos de percentuais dos “segmentos organizados da sociedade”. Na mencionada

---

<sup>3</sup> Tratamos destas experiências no artigo “Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. Observações a partir de um estudo de caso”. In: Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba, *Democracia Sociedade Civil e Participação*, Chapecó: Argos, 2007, págs. 127 a 166.

reunião de 6 de julho de 2006 foram apresentadas 3 propostas que seguiam as orientações do Ministério das Cidades de proporcionalidade entre Estado e sociedade civil, o primeiro com 40% e o segundo com 60% dos participantes. A estas propostas de composição foi acrescentada outra, centrada na idéia da participação direta das comunidades com representação do núcleo gestor local no Núcleo Gestor Municipal (NGM): os chamados *Núcleos Distritais*, novas instâncias deliberativas de base. Esta novidade participativa institucional seria uma das marcas do processo Florianopolitano.

O formato institucional que assume o processo se configura como uma efetiva *inovação* no processo participativo. Vai além do formato por representação de “segmentos” incorporando a figura da “democracia direta” na forma da participação da população nos Núcleos Distritais.

Na Audiência Pública do dia 1º de agosto de 2006, no mesmo participativo que a anterior, foi decidida a composição final do NGM:

- 16 membros indicados pelos “segmentos” da sociedade civil
- 10 membros indicados pelo Estado
- 13 membros representantes diretos da população, organizada em Núcleos Distritais

*Para os 16 representantes dos “segmentos” da sociedade civil*, foi aprovada a seguinte composição:

- 4 representantes dos movimentos comunitários
- 3 do movimento ambientalista
- 2 de sindicatos de trabalhadores
- 2 do setor produtivo (empresários)
- 2 da academia
- 1 dos movimentos de moradias
- 1 do movimento de mobilidade e acessibilidade urbana
- 1 do movimento cultural.

*Para a eleição dos 13 representantes 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 MinCidades denominou-se *Leituras Comunitárias*, que deveriam culminar numa lista de “Diretrizes comunitárias”. Tratou-se de um período extraordinariamente rico de discussões.

No bojo da discussão sobre o Plano Diretor Participativo aconteceu a *Operação Moeda Verde* realizada pela Polícia Federal, no ano de 2007, que investigou uma série de crimes ambientais e de corrupção perpetrados pelo que, segundo a delegada responsável pela investigação seria “uma verdadeira quadrilha dedicada à prática de crimes ambientais e crimes contra a administração pública” (TOMAZ MORO, 2007, p. 61). Dentre os 22 suspeitos, se encontram vereadores, funcionários do município (FATMA; FLORAM e SUSP), e do outro lado empresários ou pessoas físicas que têm relações com a construção civil.

A operação Moeda Verde, evidenciou o que o movimento social urbano (comunitário e ambientalista) vinha denunciando sobre a relação umbilical da construção civil, o capital imobiliário e as autoridades municipais (a venda de licenciamentos). O caso ainda não foi julgado num processo deletério de protelação por parte do judiciário encorajado pelos interesses políticos do governo do estado e da pressão da elite econômica e política dominante, que apesar dos avanços, não perdeu o controle do Estado.

É fundamental destacar a lentidão da disposição e a modéstia (ou, melhor, insignificância) dos recursos alocados para o processo. Não obstante as minguadas montantes, alguns recursos foram sendo disponibilizados no decorrer do processo, para difusão e mobilização nos distritos e para a operacionalização do processo.

O IPUF teve seu corpo técnico ampliado, contando atualmente com 12 técnicos, envolvidos diretamente no processo do plano diretor participativo, mais 30 estagiários, sendo 20 alocados entre os núcleos e sub-núcleos e 10 destinados ao apoio ao grupo técnico. Além do corpo técnico, o IPUF disponibilizou sala para cada um dos distritos com equipamentos, computador, impressora, telefone convencional, celular para os representantes distritais, estagiários para contribuir no funcionamento das atividades de escritório e técnicos que, ao lado dos funcionários do IPUF, acompanham os Distritos. (TOMAZ MORO, 2007, p. 53)

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.

**Assembléia Pública Municipal para dar publicidade às Diretrizes Sínteses** elaboradas por uma equipe específica do IPUF que sistematizou, de uma forma técnica relativamente competente, as diretrizes oriundas dos núcleos distritais - aprovadas nas respectivas audiências públicas - e dos segmentos sociais, apresentadas em documentos próprios. A síntese de diretrizes apresentadas nesta audiência realizada em 3 de julho de 2008, foi distribuída entre os “segmentos” e as bases distritais para a discussão e emendas ou correções.

O retorno das alterações e a elaboração definitiva das Diretrizes para sua aprovação pública não aconteceu. O processo eleitoral municipal travou o processo e a Audiência Pública para aprovação das Diretrizes Municipais para a elaboração do PDPI, acabou não acontecendo. O Processo do PDP entrou num impasse até os dias de hoje.

Dados provisórios do processo:

- 21 bases distritais: 13 distritos e 8 sub-distritos)
- + de 200 entidades comunitárias participando
- + de 4000 cidadãos envolvidos diretamente nas discussões (1% da população)
- + de 1000 encontros diversos nos distritos durante os anos 2007 e 2008 (Fóruns, seminários, oficinas, reuniões ordinárias dos núcleos)

- diversas atividades oriundas dos segmentos sociais: em particular:

a) O segmento empresarial organizou a ONG denominada *Floripa Amanhã* e coordenou o projeto *Floripa 2030* que tornou-se diretriz da orientação estatal.

b) O setor dos movimentos sociais urbanos organizou um grande evento de elaboração de dados e perspectivas para a cidade denominado *Floripa Real*.

A análise da questão participativa deveria ser colocada sob a luz da discussão sobre a disputa de projetos para dar forma e conteúdo ao processo de construção democrática no Brasil. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), interpretam esses projetos em disputa sob as denominações “autoritário”, “neoliberal” e “democrático-participativo”. No processo Florianopolitano é possível enquadrar as forças e interesses atuantes nesse quadro de projetos. Não é difícil argumentar sobre o enquadramento da gestão da prefeita Ângela Amim (1997-2003) no âmbito do projeto neoliberal, mas com tal presença das forças e tendências conservadoras que poderíamos dizer que sob aspectos discursivos neoliberais se encontrava uma forte pulsão *autoritária*: não apenas os interesses em jogo, mas a ação dos técnicos, a forma de relação com a sociedade, etc.

A gestão do Prefeito Dário Berger (2004-2012), assume contornos mais nitidamente neoliberais; de certa forma trata-se da consumação das tendências neoliberais no governo municipal que não conseguiram se desenvolver totalmente durante a gestão de Ângela Amim por causa das amarras e pressões conservadoras, mas também pela pressão dos movimentos sociais.

Frente a ambos os projetos elitistas, uma forma específica do projeto democrático-participativo foi sendo construído durante as últimas duas décadas pelo movimento popular e democrático da cidade. Surgido na segunda metade dos anos 80, timidamente desenvolvido na gestão da Frente Popular (uma grave frustração e fracasso político visto retrospectivamente) o movimento social urbano, é alimentado fundamentalmente pelas vertentes *popular-comunitária* e *ambientalista*, com a presença lateral ou esporádica dos movimentos sindical e estudantil. Na presença circunstancial do movimento sindical percebe-se a baixa relevância concedida pelo sindicalismo à luta pela reforma urbana e à luta ambientalista. O movimento estudantil, com menor capacidade em termos de recursos disponíveis também teve uma presença eventual.<sup>4</sup> No final da década de 90 o movimento popular urbano da cidade vai convergindo por diversas vias no ideário programático da Reforma Urbana. A experiência da luta pela participação na elaboração dos Planos Diretores foi decisiva nessa direção. Ao mesmo tempo a elaboração da Agenda 21 permitiu a aproximação do ideário da reforma urbana com o ambientalista num encontro não isento de ruídos programáticos.

Embora possam ser identificadas estas três vertentes projetuais (que efetivamente operam na vida política da cidade), na dinâmica da luta urbana, na amálgama de interesses e visões do futuro da cidade e da sociedade, o que pode ser identificado são *dois projetos*: de um lado, o projeto insustentável e elitista, centrado no capital imobiliário e hoteleiro: Florianópolis – Cidade

---

<sup>4</sup> Os movimentos sindical e estudantil se encontraram relacionados mais intimamente numa questão crucial para a cidade: a questão do transporte urbano: o movimento do Passe Livre e o movimento pela reformulação democrática e transparente do transporte público encabeçada pelo sindicato de trabalhadores do transporte urbano.

Cassino (que busca exemplo em Marbella, Dubai, Miami, etc.) consubstanciado na chamada *Agenda Floripa 2030* orientada pelo lobby empresarial *Floripa Amanhã*. Este projeto não requer participação ativa da população, apenas as formalidades do discurso neoliberal, já conhecidas. De outro lado, o projeto de uma cidade de alta qualidade de vida para todos seus habitantes, preservacionista de seu patrimônio natural e cultural, na perspectiva de uma sociedade inclusiva igualitária e democrática configurada nos documentos do *Floripa Real*.

Tanto a ala conservadora quanto a neoliberal, apesar das pendengas partidárias por recursos ou por cargos no executivo e legislativo encontram-se solidárias na elaboração e construção do projeto do capital imobiliário-hoteleiro. Muda possivelmente (são necessários estudos sérios sobre as relações dos grupos de poder econômico e político da cidade) o grupo hegemônico, não a essência do projeto, estabelecido pelas elites locais no final da década de 60.

O grupo político centralizado por Dário Berger construiu sua presença na cidade mediante uma imagem que contrariava o conservadorismo da era dos Amim (herdeiros eminentes da tradição oligárquica do estado e da cidade). Sua plataforma discursiva se aproximou das reivindicações dos grupos e áreas da cidade abandonados pelas políticas elitistas e clientelistas tradicionais.

Contudo, apesar do discurso “transformador” na questão do Plano Diretor, Dário e grupo vacilaram até o último momento do prazo hábil para não ficar em situação de improbidade administrativa. Sem vocação, convicção, nem muito menos, *entusiasmo* (expressão eleitoral favorita do prefeito), nem capacidade técnica, iniciaram tardiamente o processo forçados pela legislação federal (Estatuto da Cidade, fundamentalmente) e pelo temor de serem pra valer as políticas que vinham do Ministério da Cidade. Deflagrou-se então o processo do PDPI.

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.

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 planeja-dores 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. No final de 2008, depois de garantida a vitória do prefeito na reeleição, o final insinuado nos meses anteriores é precipitado por uma apresentação de resultados provisórios com a cara de resultados finais e de fim de jogo participativo: isto é diante da perplexidade verdadeira da militância urbana e fingida de muitos outros, fecha-se o telão da paródia participativa iniciada no Teatro Álvaro de Carvalho.

No início de 2009, o movimento social reunido pelo processo participativo no PDPI, começa a sua reorganização autônoma e, num movimento audaz, produz a auto-convocação do Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor participativo. O lado “oficial” não comparece às convocações e o NGM não consegue quórum durante duas sessões. Na audiência pública do dia 14 de maio de 2009, convocada para a Prefeitura expor a metodologia de finalização,

participantes do movimento pelo Plano Diretor lotaram as arquibancadas da Câmara, mas saíram decepcionados com o conservadorismo do poder público, tanto do executivo quanto do legislativo.

**Final aberto:** mais de dois anos depois de ter vencido o prazo fixado pelo Estatuto da cidade, o Plano Diretor de Florianópolis é ainda uma obra em construção, da qual ninguém sabe muito bem como será seu final.

---

## **Bibliografia Citada**

- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Sub-secretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BURGOS, Raúl. “Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. Observações a partir de um estudo de caso”. In: Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba, *Democracia Sociedade Civil e Participação*, Chapecó: Argos, 2007, págs. 127 a 166.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Capina: UNICAMP, 2006.
- FUBRA - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Relatório Final do Projeto Plano Diretor Participativo (Convênio nº 02/2005 – Ministério das Cidades). Brasília, 2007.
- MARICATO, Hermínia. “Nunca fomos tão participativos”. In: *Carta Capital*, 29-11-2007
- SILVA TELLES, Vera; CABANES, Robert. Nas tramas da cidade. Trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Humanitas, 2006.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- TIRELLI, Janice; BURGOS, Raúl; BARBOSA, Tereza Cristina. *O Campo de Peixes e os Senhores do Asfalto*. Memória das lutas do Campeche. Florianópolis: Cidade Futura - ISA-Campeche, 2007.
- TOMAZ MORO, Jiana. Breve contribuição sobre a gênese do processo de Constituição do núcleo gestor municipal do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social. UFSC. Florianópolis, 2008.