

Elson Manoel Pereira

# Insurgência em espaços institucionais

entre interesses do capital e o espaço banal

## Resumo

*A participação em políticas urbanas tem sido alvo de reflexão acadêmica e pesquisas nas últimas décadas. O instrumento maior de planejamento urbano das cidades brasileiras, o Plano Diretor, teve sua importância destacada na principal lei hoje existente no Brasil que rege a Política Urbana: o Estatuto da Cidade. A cidade é alvo de disputas que vão além da escala local; interesses ligados a outras escalas manifestam-se de maneira mais ou menos visíveis quando da definição de políticas que visam ao desenvolvimento urbano. Esses conflitos são de diversas ordens e refletem interesses diversos sobre o território. O objetivo do artigo é o de refletir como as diferentes escalas de atuação da sociedade se articulam no processo participativo, o que será feito a partir da análise do processo participativo desenvolvido em Florianópolis.*

Plano Diretor

Participação

Território

Escala

Florianópolis

## Abstract

*Participation in urban policy has been academic reflection target and research in recent decades. The main instrument of urban planning of Brazilian cities, the Master Plan had its outstanding importance in the main currently existing law in Brazil governing the Urban Policy: the City Statute. The city is the subject of disputes that go beyond the local level; interests linked to other scales manifest themselves in a more or less visible when the definition of policies aimed at urban development. These conflicts are of different orders and reflect diverse interests of the territory. The purpose of this article is to reflect how different company's operating areas are considered in the participatory process; this will be done from the participatory process analysis developed in Florianópolis.*

Master Plan

Participation

Territory

Scale

Florianópolis

## INTRODUÇÃO

A participação em políticas públicas urbanas tem sido alvo de reflexão acadêmica e pesquisas nas últimas décadas. As primeiras experiências participativas em políticas públicas no Brasil datam da década de 70 do século XX (TRANJAN, 2012): Lages, em Santa Catarina (1978-1982); Boa Esperança, no Espírito Santo (1978-1982) e Diadema, em São Paulo (1982-1986). Essas primeiras experiências estão ligadas a governos locais e são situações isoladas no contexto brasileiro de então, embora possam ser consideradas como precursoras de um processo de participação na definição de políticas urbanas no Brasil. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre foi que lançou, sem dúvida, uma séria reflexão sobre a importância da democracia participativa para a construção da cidadania, para a superação das desigualdades urbanas e para construção da cidade participativa. Segundo Avritzer (2003, p. 476), “a re-democratização brasileira envolveu, simultaneamente, grandes doses de continuidade política misturadas com algumas doses de inovação”. Porto Alegre encontra-se nesse contexto: em 1986, a União das Associações dos Moradores de Porto Alegre afirma que “queremos decidir sobre as prioridades de investimento de cada Vila, bairro e da cidade em geral” (AVRITZER, 2003, p. 478). Dois anos depois, um governo popular atende a essa reivindicação e inaugura uma das experiências mais exitosas em termos de participação na história das cidades ocidentais.

O orçamento participativo teve grande sucesso e repercussão pela experiência de Porto Alegre, que depois foi replicada (em diferentes níveis e desenhos de participação) em várias cidades do Brasil e do mundo. Avaliações de diversos matizes foram feitas, quanto ao grau de participação, do caráter pedagógico da participação relacionado à formação política das populações envolvidas, da possibilidade do aprimoramento da democracia liberal participativa e mesmo de sua superação pela democracia direta (SANTOS, 2003; LÜCHMANN, 2002a).

A reflexão crítica urbana no Brasil, na busca da soluções para os problemas relacionados ao acesso à terra para uma parcela considerável da população que vive na cidade, principalmente pela ação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, apontou, nos anos 1980, a necessidade de democratizar a elaboração e a gestão de políticas públicas urbanas a fim de diminuir, de um lado, a forte tecnocracia presente no interior dos órgãos de planejamento estatais e, de outro, a força das elites econômicas na definição das políticas e dos investimentos estatais na cidade. O instrumento maior de planejamento urbano das cidades brasileiras, o Plano Diretor, teve sua

importância destacada na principal lei hoje existente no Brasil sobre a Política Urbana: o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Numa campanha sem precedentes, o Ministério das Cidades orientou, entre os anos de 2003 e 2006, a elaboração ou revisão de mais de 1.600 planos diretores no país, enfatizando a necessidade de seu caráter democrático. Evidentemente a experiência dos Orçamentos Participativos influenciou o desenho institucional de muitos desses planos diretores.

Portanto, a experiência dos Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade pode ser considerada como o resultado de práticas participativas anteriores, de certa forma exitosas, de um movimento de base pela democratização das políticas públicas urbanas e de inovações institucionais importantes no nível do governo federal.

Em trabalho de pesquisa sobre Planos Diretores em Santa Catarina, Pereira (2015) investigou como foram as experiências de elaboração de alguns desses planos diretores a partir da avaliação da qualidade da participação nos processos e do papel desempenhado por diferentes atores sociais, a saber: a população, os técnicos de urbanismo, o poder público. Evidenciou-se nessa pesquisa a necessidade de certas condições para a qualidade participativa, que já haviam sido apontados em trabalhos anteriores por Luchüman (2002b) e Avritzer (2002; 2004; 2011), ou seja, a necessidade de:

1. Tradição ou de densidade participativa das populações envolvidas: “[...] a preexistência de práticas participativas ao nível da sociedade civil aumenta as chances de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas a nível local” (AVRITZER, 2002, p. 3);
2. Vontade política de promover a participação: segundo Velasquez (*apud* Lüchmann, 2002b), para uma participação de qualidade é central o grau de abertura, vontade de comprometimento do sistema político às demandas de participação, enquanto elo condutor da implementação de espaços públicos deliberativos e de investimentos na inversão das prioridades sociais; e
3. Desenhos institucionais capazes de promover a participação; para que as

experiências participativas adquiram um caráter de inovação institucional em direção à efetivação da democracia deliberativa, faz-se necessário não apenas que se introduza um conjunto mais amplo e representativo dos diferentes segmentos e atores sociais [...] como também que se introduza um conjunto de práticas, regras e critérios (procedi-

mentos) que interferiram positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais [...], ampliando tanto as possibilidades de participação aos setores historicamente excluídos quanto ampliando a densidade e a qualidade da representação (LÜCHMANN, 2002b, p. 169)

A essas condições, Pereira (2015) acrescentou outros aspectos específicos relacionados ao planejamento urbano, destacando:

1. O papel central do técnico de urbanismo na definição dos processos participativos, porque, no caso do planejamento urbano, há uma tradição forte da tecnocracia funcionalista. Para o autor, verifica-se que a adesão dos técnicos de urbanismo ao modelo democrático não se dá de forma automática; existem resistências, adesões parciais, dúvidas, medo de perda de poder, desconfiança, críticas aos tempos diferentes dos diversos atores, mas também comprometimento com o processo participativo por parte de alguns técnicos de urbanismo. Essas diferenças de postura frente ao processo participativo levam também a diferenças na qualidade da participação; e
2. A necessidade de compreensão das territorialidades de cada experiência (território aqui entendido como relações de poder no espaço), pois as quatro condições apresentadas não querem substituir o estudo aprofundado das situações particulares; ou seja, o resultado dos processos participativos na construção de políticas públicas urbanas vai refletir as condições socioespaciais locais. A dificuldade de compreensão dos conflitos nos processos de planejamento urbano, tanto nos processos ditos tradicionais como no planejamento participativo, tem sua explicação nas insuficientes análises e importância dada à cidade que já existe e ao seu potencial de influir sobre o futuro (PEREIRA, 2015).

No entanto, outros aspectos relacionados aos resultados desses processos participativos não foram ainda suficientemente estudados. Muitos desses aspectos nos ajudariam a compreender um elemento central nos processos participativos: os conflitos territoriais. Um desses elementos particularmente nos preocupa e guarda estreita relação com o território e com as territorialidades: o vínculo entre escala e planejamento. Para iniciar a discussão sobre a escala, ou as escalas, nos processos participativos de planejamento, vamos recorrer aos conceitos de verticalidades e horizontalidades trazidos por Milton Santos em seu artigo “O retorno do território”. Para Santos (2005, p. 255), “a interdependência universal dos lugares é a

nova realidade do território”, e, neste sentido, o valor local é relativizado. No entanto, “mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, o território habitado cria novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche. Seu papel ativo faz-nos pensar no início da História, ainda que nada seja como antes” (SANTOS, 2005, p. 255). É nesse contexto, no qual a globalização é uma realidade, mas onde o lugar “reage”, que nasce o que o autor chama de horizontalidades e verticalidades: “as horizontalidades serão os domínios da contigüidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais (SANTOS, 2005, p. 256)”. Enquanto as horizontalidades dizem respeito ao espaço banal, as redes das verticalidades são comandadas pelo mundo; mas quem seria esse mundo:

esse mundo é o do mercado universal e dos governos mundiais. O FMI, o Banco Mundial, o GATT, as organizações internacionais, as Universidades mundiais, as Fundações que estimulam com dinheiro forte a pesquisa, fazem parte do governo mundial, que pretendem implantar, dando fundamento à globalização perversa e aos ataques que hoje se fazem, na prática e na ideologia, ao Estado Territorial. (SANTOS, 2005, p. 259).

Os lugares que formam o território formam então, ao mesmo tempo, redes (que se ligam por verticalidades) e espaço banal. Embora constituam-se os mesmos pontos, abrigam disputas. Nesse sentido, aponta Santos (2005, p. 259): “há um conflito que se agrava entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los.

Assim, “a arena da oposição entre o mercado – que singulariza – e a sociedade civil – que generaliza – é o território, em suas diversas dimensões e escalas (SANTOS, 2005, p. 259). Tanto no texto de Santos, como nas observações de vários processos participativos de construção de políticas urbanas, principalmente planos diretores municipais, verificamos que o lugar é a sede dessa resistência da sociedade civil.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é o de refletir como as diferentes escalas de atuação da sociedade entram no processo participativo e como as territorialidades locais (inframunicipais) atuam muitas vezes em conflito com territorialidades exercidas em outras escalas; isso será feito a partir da análise do

processo participativo desenvolvido em Florianópolis/SC que resultou no Plano Diretor aprovado em 2014.

## QUESTÕES PRELIMINARES SOBRE A ESCALA

O texto de Santos no qual nos baseamos para falar de verticalidades e horizontalidades apresenta duas escalas que entram em conflito: uma escala global, com seus atores mundiais (mesmo que existam atores que atuam localmente) e os habitantes do espaço banal e, portanto, uma escala local. Mas, quando olhamos para o planejamento urbano, percebemos que muitas vezes esse conflito não se externaliza como um conflito entre a escala global e local, mas como um conflito entre o interesse global camuflado como interesse econômico da cidade (ou município) e a escala do espaço de vida do bairro ou distrito (o espaço banal).

A questão da escala surge de uma falsa dicotomia do planejamento urbano posta em muitas situações entre discutir o lugar (bairro, distrito ou outro recorte territorial) e discutir o todo (município, principalmente). Digo falsa dicotomia, pois não deveria haver dissociação entre viver o lugar e viver a cidade. Evidentemente que, considerando a dimensão simbólica do território, os sentimentos de pertencimento ao bairro e à cidade variam conforme os casos.

Em trabalho que analisava a mudança do caráter do planejamento urbano na França a partir da ótica de um menor papel diretivo do urbanista e do surgimento de novos atores sociais na definição de políticas públicas urbanas, Chalas (1998) assinala que a discussão do bairro deveria ser um pretexto para discutir a cidade:

*Le quartier est un prétexte, et c'est en cela que le quartier continue aujourd'hui à jouer un rôle et à faire référence. Dans les réunions dites de quartier, quelle qu'en soit la forme, l'on y invite, l'on y vient, au nom du quartier, et l'on y fait autre chose. Dans ces réunions, il est moins question de quartier à proprement parler que de refonte de l'action politique et urbanistique. Le quartier n'est pas une fin en soi, mais un moyen, un support, un terrain ou mieux, un terreau que l'urbanisme utilise pour se révéler et s'éprouver en tant qu'urbanisme pratiquant. (CHALAS, 1998, p, 207).*

No entanto, em experiências que acompanhamos, verificamos que a participação da população restringe-se algumas vezes ao recorte espacial determinado a priori pelo poder público, não havendo

passagem da reflexão sobre o espaço vivido cotidianamente e a escala municipal. Não é possível afirmar que haja uma intencionalidade nisso, com o objetivo de alijar a população da discussão do rumo econômico do município. Mas, com o objetivo de viabilizar a participação, muitas municipalidades definem um desenho participativo baseado em recortes espaciais inframunicipais, considerando que isso facilitaria uma melhor compreensão do território por parte da população.

Ora, essa definição do território da participação repercute na própria definição da escala da participação. Souza (2000, p.5) afirma que “a malha territorial (divisão espacial do município em espaços que serão referência para a mobilização e a organização das pessoas) condiciona o processo [participativo]”. Normalmente, nos processos de Orçamento Participativo e de elaboração de Planos Diretores municipais, a definição do recorte territorial que organizará a participação das pessoas é definida a priori pelo poder público, que, de certa forma, naturaliza as divisões territoriais dos municípios ou considera que seus critérios são suficientemente objetivos para serem impostos à população, não considerando aspectos como sentimento de pertencimento ao lugar ou mesmo diferenças territoriais que justificariam uma territorialidade diferente. Ou seja, o recorte espacial de um processo participativo não é, via de regra, democrático. Um elemento prático que decorre dessa imposição da divisão territorial é que, por um lado, a população é limitada em termos espaciais pelo recorte territorial proposto; e, por outro, os recortes tentam homogeneizar territórios locais que, por vezes, apresentam diferenças internas importantes em termos de identidades e de territorialidades. Dessa forma, demandas minoritárias ou não hegemônicas podem ser negligenciadas, impedidas de emergirem num processo participativo.

Em alguns casos, essa limitação foi superada (ou pelo menos tentou-se) pela introdução de outro recorte, não mais espacial, mas setorial: economia, transporte público etc. Ou seja, para tratar da escala territorial no nível do município, opta-se por uma metodologia que elege diversos elementos transversais ao território para planejá-lo, o que traz repercussões importantes para o resultado do planejamento

Dessa forma, o desenho institucional, se considerarmos as definições territoriais como seu constituinte, tem papel central da definição de “onde”, “como” e até “quanto” participar. Assim, em muitos processos de definição de políticas urbanas, o plano global nada mais é que a soma das partes, sem que o todo tenha sido discutido; como se o planejamento do município fosse uma colagem das partes que o compõe. A principal questão que se coloca é como

fazer com que elementos na escala do território como um todo sejam considerados pelos processos participativos quando pensados em territorialidades menores (bairros, distritos, setores etc.) e vice-versa? O resultado do planejamento será uma federação de territorialidades locais? Como discutir o território municipal a partir do local?

O desafio que se apresenta é exatamente conciliar o debate (e a participação) local com a escala da cidade, e essa com a escala global.

## SOBRE O CONCEITO DE TERRITÓRIO E SUAS RELAÇÕES ESCALARES

A maioria dos processos de planos diretores participativos tratam com pouca atenção os diversos territórios municipais; no máximo, caracterizam o espaço municipal. Assim, há uma certa secundarização das relações de poder sobre os espaços planejados. Por isso, aqui cabe uma sumária e necessária diferenciação entre esses dois conceitos geográficos fundamentais: Espaço e Território. Haesbaert (2006, p. 54) afirma que o território “define-se antes de tudo com referência às relações sociais (ou culturais, em sentido amplo) em que está mergulhado, relações estas que são sempre, também, relações de poder”. Concordando com essa aceção, Souza (1995, p. 78) salienta que “o território [...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Ainda assim, devido ao seu caráter político definido pelas relações de poder, pode-se compreender melhor determinado território a partir de uma questão essencial: “quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como?” Souza (1995, p. 78).

Dessa forma, se acrescentarmos o exercício do poder ao Espaço, teremos o Território. A compreensão do(s) território(s) existentes, que muitas vezes se justapõem, ajuda-nos a entender as dinâmicas participativas, pois, onde há relações de poder, há disputa e conflito. Podemos também falar de territorialidades segundo escalas diferentes.

Mas o conceito de território pode ser também adjetivado. Nesse sentido, Haesbaert (2004, p. 91) apresenta uma classificação com quatro vertentes ou concepções básicas para o conceito de território, sendo elas:

1. **Política ou jurídico-política:** sua principal referência de território é o nacional, o “Estado-Nação”, com limites e fronteiras bem definidos, destacando as ideias de controle e soberania. Na escala do plano diretor municipal, a concepção política do território diz

respeito aos limites do município: o território municipal.

2. **Econômica:** considera que os aspectos econômicos definem o território, destacando a influência do trabalho, dos processos de produção, da circulação de bens etc. (SOUZA, 2013, p. 88). Num processo de planejamento urbano, a dimensão econômica dificilmente fica restrita aos limites territoriais da divisão política do município; as análises devem sempre remeter às relações do município com outras escalas (regional, estadual, nacional e mesmo internacional)
3. **Naturalista:** o território é visto, primeiramente, como fonte de recursos naturais ou “meios materiais de existência”, onde o ser humano se instala e o utiliza, fazendo, então, uma apropriação da natureza. Por exemplo, nas “sociedades mais tradicionais, em que a principal fonte de recursos provém da natureza, da terra” (HAESBAERT, 2006, p. 47).
4. **Cultural ou simbólico-cultural:** possui uma perspectiva ideal-simbólica, a qual valoriza a *relação entre território e cultura*. Nesse caso, entende-se que a sociedade se apropria do seu espaço de vida, possuindo um sentimento de pertencimento e uma relação afetiva com seu território e compartilhando uma identidade cultural a partir dele e de suas relações. (HAESBAERT, 2006, p. 49). No caso dos planos diretores municipais, esse sentimento de pertencimento tem escalas diversas, podendo variar de uma escala intraurbana e microlocal (menor mesmo que um bairro) até relações de pertencimento verticalizadas com a escala mundial.

## QUESTÕES DE ESCALA NO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS: ELEMENTOS DE REFLEXÃO

O objetivo desta seção não é o de levantar exaustivamente elementos escalares presentes no Plano Diretor de Florianópolis, em suas diversas versões, mas o de exemplificar como o olhar a partir da ótica da escala pode ajudar-nos na compreensão da disputa territorial em processos participativos.

Em julho de 2006, a prefeitura municipal de Florianópolis, através de seu Instituto de Planejamento Urbano (IPUF), iniciou o processo de revisão de seu plano diretor datado de 1997. Essa revisão, que, por força da ei 10.257/2001, deveria ter a participação da população, tinha em sua gênese um desenho insti-

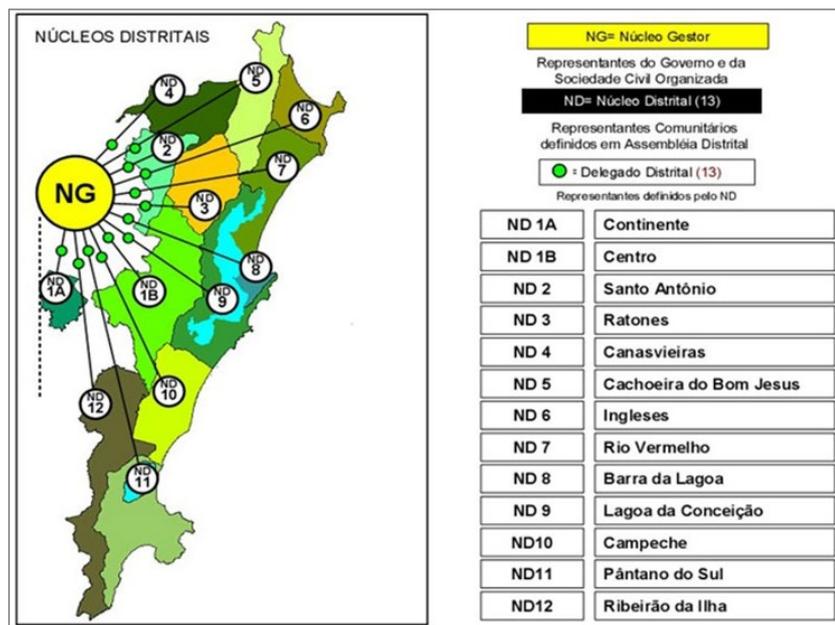


Figura 1: Divisão dos territórios dos Núcleos Distritais do PDP de Florianópolis

Fonte: Sampaio, 2015, p.44.

tucional num formato bastante conservador: haveria um Núcleo Gestor composto por 26 representantes do poder público e da sociedade civil. Esse organismo representativo iria propor um documento (num prazo de três meses) que se constituiria nas Diretrizes para o Planejamento da Cidade. Para o poder público, esse documento constituir-se-ia na peça do Plano Diretor, livrando o prefeito de qualquer sanção por não ter cumprido os prazos ditados pela Lei 10.257/2001.

Nesse desenho institucional, o controle do processo era relativamente fácil de ser feito pela estrutura político-administrativa, pois mesmo que os representantes da prefeitura fossem minoria no contexto do Núcleo Gestor, a sociedade civil nele representada era bastante heterogênea e um número suficiente de seus representantes (Sindicato das Indústrias Construção Civil; Associação Comercial Industrial de Florianópolis, Clube dos Dirigentes Lojistas etc.) compartilhava da mesma visão de cidade da administração municipal. A escala privilegiada era, sem dúvida, a escala do município alinhada com interesses do capital imobiliário e turístico. As questões territoriais locais seriam, segundo esse desenho, discutidas em outro momento.

No entanto, durante a audiência pública para o lançamento do plano, representantes da população propuseram a introdução de treze novos membros no Núcleo Gestor; elevando o número para 39; esses representariam cada um dos doze distritos que compõem o território municipal (a um deles, o Distrito Sede, foi dado duas representações devido à sua maior população em relação aos outros distritos), alterando assim, o desenho institucional proposto pela prefeitura. Além da alteração da composição do

Núcleo Gestor, os presentes na Audiência Pública propuseram a necessidade de promoção de discussões locais em cada distrito, e ainda a construção de uma estrutura distrital para discussão do plano, criando uma maior permeabilidade de participação para a população. A proposta da população foi aceita, e a escala da discussão mudaria radicalmente com esta proposta: após alguns meses de participação, o conjunto dos distritos apresentaria mais de três mil propostas que mesclavam demandas locais e demandas municipais, e mesmo metropolitanas. Prevaleceu nessas propostas as relações de pertencimento locais, em relações horizontalizadas.

Mesmo que a divisão dos Distritos em Florianópolis seja uma divisão *a priori*, ou seja, a população participou segundo seu local de moradia nos distritos, cabe ressaltar

que a experiência do plano diretor revelou, em seu processo, territorialidades locais muito diferenciadas tanto em termos de demandas como em termos de poder sobre o espaço banal. Havia diferenças importantes de tradição participativas entre os diversos distritos municipais. As oficinas distritais no processo participativo da capital catarinense permitiram uma rica experiência de leitura comunitária por representarem “canais de participação que resultavam de intensa mobilização e tinham como objetivo central, concentrar as falas da população geral do distrito” (NOZAKI, 2009, p. 65). O entendimento da população em relação à leitura comunitária direcionava a qualidade dos assuntos debatidos nesses espaços, o que influenciava na qualidade da participação comunitária. (NOZAKI, 2009).

Esse processo de discussão no nível da escala distrital durou entre o início do processo (agosto de 2006) e final de 2008, quando, diante de um processo bastante pulverizado, plural e rico de participação que privilegiou o debate sobre o espaço distrital, a prefeitura municipal determinou uma mudança radical na organização do processo de construção do plano diretor. Sua intenção inicial de elaboração do plano em três meses tinha sido contrariada pela demanda de tempo das organizações distritais para o aprofundamento da participação.

As eleições de outubro de 2008 tinham reconduzido o prefeito Dário Berger a um segundo mandato na prefeitura. Contrariado não apenas pela duração do processo, mas, principalmente por demandas distritais em conflito com grupos econômicos que o apoiaram, legitimado pela reeleição, ato contínuo à eleição, o prefeito reeleito dissolveu os Núcleos Distritais e contratou uma empresa privada para elaborar

o novo plano diretor, afirmando que uma fase puramente técnica era necessária. A empresa contratada, Fundação CEPA, já havia trabalhado para a prefeitura em outros projetos. Aqui outra escala parece emergir: diante de demandas da população local, o governo municipal pareceu privilegiar outras intencionalidades ligadas a um planejamento que buscasse preparar o território municipal para investimentos imobiliários locais e mesmo supralocais, revelando um conflito de escalas: “há um conflito que se agrava entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los” (SANTOS, 2005, p. 259).

A dissolução do núcleo gestor e dos núcleos distritais desmobilizou, em parte, a participação direta dos atores sociais. O plano passou a ser elaborado de maneira fechada pela empresa de consultoria contratada. Pouco se conhece da metodologia de elaboração do plano a partir de 2009. Em novembro de 2009, a prefeitura realizou uma audiência pública para divulgar as diretrizes do plano. Elas deveriam expressar o conjunto das diretrizes originadas da “leitura comunitária” e da “leitura técnica”, construídas nos primeiros anos de elaboração do plano. Posterior à divulgação das diretrizes do plano, foram realizadas oficinas para apresentar e discutir a proposta elaborada pela Fundação CEPA. Foi um momento em que a escala municipal e global sobrepuseram-se à escala local, ou, pelo menos, procuraram adaptar as demandas locais aos interesses supralocais.

Em 2010, a prefeitura tentou apresentar o Plano Diretor elaborado pela CEPA, (re)intitulado de “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis” e não mais “Plano Diretor Participativo de Florianópolis”. A mudança de nome tem igualmente uma explicação escalar: enquanto o adjetivo “participativo” indicava a satisfação de desejos locais, os termos “Desenvolvimento Sustentável” procuravam “vender” Florianópolis internacionalmente, diante do discurso mediaticamente valorizado da preservação ambiental.

A audiência pública de apresentação do plano, marcada para o dia 18 de março de 2010, não pode ocorrer, pois uma manifestação popular de protesto contra a interrupção da participação na elaboração do plano impediu a realização da reunião promovida pela prefeitura. Sem a audiência pública, o plano não pôde ser enviado à Câmara Municipal.

Após esses dois eventos, o fechamento dos Núcleos Distritais e a tentativa de apresentação do plano do Fundação Cepa, reinou uma grande desconfiança entre os diversos atores ligados ao plano: população,

técnicos e dirigentes políticos. Esse clima de desconfiança e confronto levou a um impasse no qual nem a prefeitura conseguiu levar o processo à frente e nem a população conseguiu retomar o processo participativo. Segundo Sampaio (2016, p. 52):

Por quase um ano, de abril de 2010 ao final de março de 2011, pouco se viu e ouviu falar sobre o PDP. Isto porque as atividades referentes ao Plano com a participação da sociedade civil se mantiveram interrompidas após o conflito que se estabeleceu em torno dele. Contudo, durante este período de pouca movimentação, algumas comunidades e representações do NG se empenharam tentando garantir a reabertura do acesso à participação no processo do PDP. Alguns documentos elaborados por representações do chamado “NG Autoconvocado” (composto por alguns representantes do NG destituído, inclusive de alguns NDs) foram enviados à procuradora da República, Ana Lúcia Hartmann, requerendo, principalmente, a restituição do NG e a “garantia de uma metodologia efetivamente participativa” no processo do PDP.

A análise do conteúdo do plano elaborado pela Fundação CEPA mostra um alinhamento com objetivos distantes das demandas locais; um plano que aponta para interesses ligados ao capital imobiliário. Parece haver aqui uma relação estreita para o que aponta Harvey (2012, p. 75): “a necessidade perpétua de encontrar terreno lucrativo para a produção e absorção de excedente de capital molda a política do capitalismo e, também, confronta os capitalistas com várias barreiras à contínua e problemática livre expansão”. O plano do CEPA preparava, na escala local, as condições para o investimento do capital excedente. Exemplo disso foi a inserção de nove Operações Urbanas Consorciadas no projeto de lei, não apenas à revelia das demandas da comunidade, como frontalmente contra essas demandas, como aponta Ávila (2013, p. 136) em sua dissertação de mestrado: “na escolha das nove áreas reservadas para possíveis OUCs em Florianópolis, publicadas em março de 2012 pelo Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis, a população, os moradores e os usuários não foram consultados”.

A definição dessas áreas como passíveis de Operações Urbanas Consorciadas tinha o claro propósito de prepará-las para receberem investimentos privados decorrentes do capital excedente. Aqui especificamente, a questão da escala está ligada ao que Milton Santos chama de verticalidades (supralocais) em conflito com as horizontalidades locais.

Tabela 1: Listagem das operações urbanas consorciadas nas diferentes versões do Plano Diretor

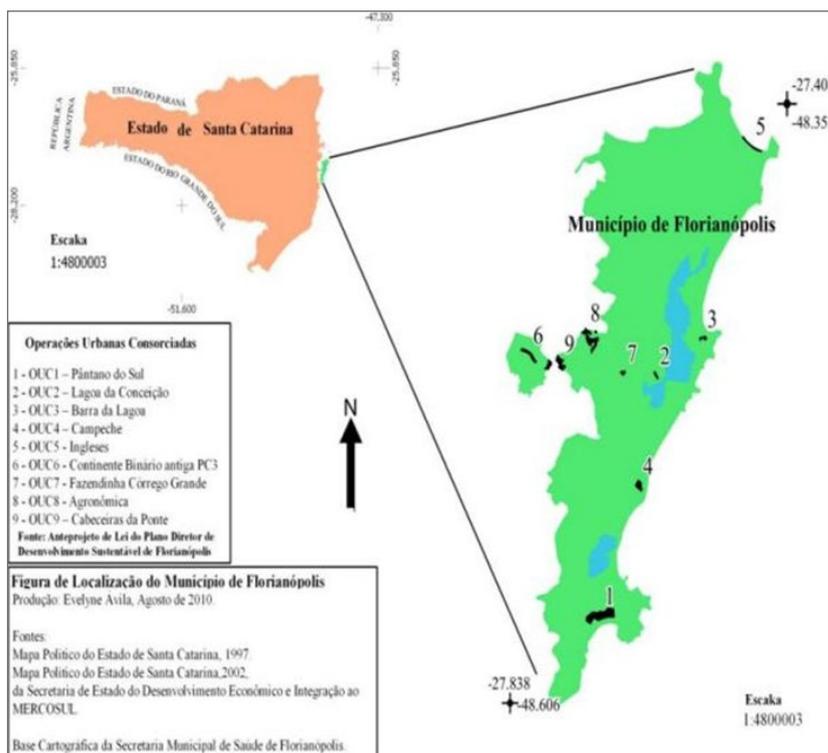
Versão Fundação CEPA	Versão 2014
1 - OUC 1 - Pântano do Sul	A - OUC 1 - Distrito de Canasvieiras
2 - OUC 2 - Lagoa da Conceição	B - OUC 2 - Distrito do Ribeirão da Ilha
3 - OUC 3 - Barra da Lagoa	C - OUC 3 - Distrito de Ratonés
4 - OUC 4 - Campeche	D - OUC 4 - Distrito de Santo Antônio de Lisboa
5 - OUC 5 - Ingleses	E - OUC 5 - Centro
6 - OUC 6 - Antiga PC 3	F - OUC 6 - Aterro da Via Expressa Sul
7 - OUC 7 - Fazendinha do Córrego Grande	G - OUC 7 - Saco dos Limões
8 - OUC 8 - Agronômica	
9 - OUC 9 - Cabeceira da Ponte	

Em 2013, já sob nova administração, a prefeitura buscou a continuidade do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal; no entanto, mais do que o compromisso com o processo participativo, parece ter prevalecido o compromisso de campanha do candidato eleito de celeridade e de aprovação do plano ainda no primeiro ano de seu mandato. Houve um movimento inicial de aproximação entre a prefeitura, através dos novos técnicos dirigentes do planejamento urbano da cidade, e os atores sociais que estavam no processo participativo desde 2006. O próprio Núcleo Gestor Municipal foi recomposto. A constituição do novo corpo técnico do plano diretor, com reconhecida legitimidade local e certa autonomia do corpo técnico em relação ao poder central (que exigia basicamente celeridade do processo), configurou, de certa forma, um caráter tecnocrático na condução do processo.

No entanto, havia um impasse entre a maioria dos integrantes do Núcleo Gestor, que exigia que as reuniões distritais fossem retomadas (reforço da escala do espaço banal) para que se validasse as diretrizes acordadas no final de 2008, num claro compromisso com a participação na escala local dos distritos. Isso, no entanto, traria um retardamento do processo, contrariando a vontade política do prefeito e de seus técnicos. Assim, em setembro de 2013, o corpo técnico do Plano Diretor destituiu novamente o Núcleo Gestor e o presidente do IPUE, tomando para si a responsabilidade de dar uma forma final ao projeto de lei do novo plano diretor.

O órgão de planejamento municipal passou a preparar um novo plano sem o acompanhamento do Núcleo Gestor. A entrega do novo projeto de lei aconteceu em outubro. O novo plano era desconhecido da população; nem mesmo aos vereadores da Câmara Municipal foi dado o tempo necessário para o conhecimento do plano, que foi aprovado de maneira célere em todas as comissões do parlamento municipal e aprovado em plenário em apenas trinta dias. Ao projeto de lei foram apresentadas seis centenas de emendas; mais de trezentas delas pelo próprio poder executivo, proponente da peça legislativa. As emendas chegaram à Câmara Municipal pouco antes da votação em segundo turno e foram votadas em bloco, sem conhecimento de seus conteúdos por parte dos vereadores: foram aprovadas pela base do governo na Câmara as emendas que tiveram pare-

Figura 2: Localização das OUCs nas duas versões do Plano Diretor de Florianópolis



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ávila (2013).

cer favorável do órgão de planejamento, e rejeitadas aquelas que tiveram parecer desfavorável.

Novamente aqui a figura das Operações Urbanas Consorciadas é exemplificadora: se, na versão da Fundação CEPA, elas queriam preparar o terreno para os investimentos privados, na nova versão de 2014, elas se apresentavam como espaços para elaboração de planos urbanísticos/arquitetônicos autorais, mostrando o viés tecnocrático assumido pela nova versão do Plano Diretor. Mas, antes de tudo, elas apontavam para a escala global por estarem em alinhamento com o pensamento urbanístico mundializado (as Universidades mundiais, nas palavras de Milton Santos). Na versão da Fundação CEPA, eram nove UOCs, e, na versão 2014, sete. No entanto, elas não coincidiam em suas localizações, pois as intencionalidades eram diferentes.

As operações urbanas da versão de 2013 do Plano Diretor são espaços urbanos (privilegiados em termos de dimensão e localização) reservados para grandes projetos urbanísticos que são identificados com o pensamento global.

Como exemplo da disputa entre diferentes escalas, ou precisamente entre a escala global e a escala do território banal, apresento, como complemento da análise, o caso da contenda por uma pequena porção de espaço localizada em uma das áreas mais valorizadas da cidade de Florianópolis: a chamada Ponta do Coral. A Ponta do Coral é um terreno que fica entre a via de Contorno Norte e a baía norte da cidade, constituindo assim uma das poucas áreas centrais passíveis de ocupação que dá acesso diretamente ao mar.

Desde a passagem de sua propriedade do poder público estadual para a iniciativa privada (aqui não vamos discutir esse processo que é também contestado), há a intenção de ali construir um hotel e, mais recentemente, também uma marina. As verticalidades aqui são muito claras: Florianópolis precisa, na visão do mercado imobiliário e turístico local, alinhar-se com o modelo internacional de desenvolvimento. No entanto, a intenção de ocupar esse espaço, que possui amenidades ímpares, resultou no aparecimento de algumas relações de horizontalidades entre aqueles que o defendem como lugar destinado a abrigar uma área pública. O “Movimento Ponta do Coral 100% Pública” é um dos elementos mais importantes dessas horizontalidades estabelecidas. Esse debate esteve presente durante todo o processo de discussão do Plano Diretor, como também em momentos políticos importantes da cidade, entre eles a eleição municipal de 2012.

A versão do Plano Diretor elaborado pelo Fundação CEPA, em 2010, aponta essa área como passível de implantação de uma Operação Urbana Consor-

ciada, numa clara vitória do capital imobiliário (e das “verticalidades”). A versão do plano aprovada em 2014 recuou e preferiu evitar o conflito, numa vitória, mesmo que não definitiva, das “horizontalidades”. A discussão sobre a Ponta do Coral acabou permeando (através igualmente da construção de horizontalidades) a discussão nos vários distritos, que em sua maioria demandaram espaços para implantação de parques públicos. Muitos desses espaços demandados pelos distritos também estão em conflitos com as intencionalidades do capital imobiliário e turístico, como é o caso da planície do Pântano do Sul e da localidade denominada Vassourão no distrito da Lagoa da Conceição.

## CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

A cidade é o lugar do conflito, e o planejamento urbano num processo participativo vai dar-lhe visibilidade. Muitos dos conflitos existentes nas diferentes cidades brasileiras serão explicados pelas territorialidades locais, mas podemos afirmar que muitos deles podem ser compreendidos pelo conflito entre duas escalas que entram em disputa territorial: a escala global e a escala local.

Florianópolis é um grande território em disputa. Os atores locais ligados à construção civil, ao capital imobiliário e turístico vêm desenvolvendo, há muitas décadas, estratégias de preparação do espaço local para o investimento do chamado capital excedente. Talvez o empreendimento imobiliário denominado Jurerê Internacional, que começou sua implantação nos anos oitenta do último século, seja o representante mais característico desse processo, mas muitos outros se seguiram e o precederam. Já na década de 1970, o plano diretor da cidade apontava a planície do Campeche, situada na porção setentrional da ilha, como lugar de expansão urbana, e previa ali uma população de 500 mil pessoas quando o município, então, possuía pouco mais de 100 mil habitantes. Essa mesma intencionalidade foi expressa pelo instituto de planejamento urbano local anos depois. No entanto, aqui também as horizontalidades construídas a partir da resistência da comunidade que ali residia conseguiram frear o processo.

Num espaço onde amenidades estão tão fortemente presentes, como é o caso da ilha de Santa Catarina, é de se esperar que o grande capital imobiliário almeje que ele seja preparado para o investimento destinado à alta renda, pois numa sociedade patrimonialista como a brasileira, isso é considerado “normal”. Mas, também nesse caso, as flechas da globalização encontram resistências no lugar, e horizontalidades são construídas. Se elas não conseguem im-

pedir o prosseguimento do curso da flecha, ao menos entortam sua direção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁVILA, E. D. **Operações urbanas consorciadas em Florianópolis-SC** (Dissertação de Mestrado). UDESC: Florianópolis, 2013.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Evelina Dagnino (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil In: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Afrontamento, 2003.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria Crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 47, nº 4, 2004, p. 703- a 728.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v.14 n.1, jun, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid)> Acesso em: 22 mai. 2011.
- BRASIL, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: 2001.
- CHALAS, Y. L'urbanisme comme pensée pratique: pensée faible et débat public. **Les annales de la recherche urbaine**, n. 80-81, p. 205-14, 1998.
- HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n.29, p. 73-89, jul./dez. 2012.
- HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPÓSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurelio. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004.
- SPÓSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurelio. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton. et al. **Território, territórios: ensaio sobre o ordenamento territorial**. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 43-70.
- LÜCHMANN, L. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. (Tese Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2002.
- LÜCHMANN. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, nº 33, nov. 2002.
- NOZAKI, T. **A prosa dos espaços públicos distritais no Plano Diretor Participativo de Florianópolis/SC**. Florianópolis, 2009. (Trabalho de Conclusão de Curso graduação). Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina. 2009.
- PEREIRA, E.M. **A Alegoria da Participação: planos diretores pós-Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Insular, 2015.
- SAMPAIO, J.B. **Florianópolis no processo de elaboração de seu Plano Diretor Participativo, entre 2006 e 2014: um território em disputa**. (Dissertação de Mestrado em Geografia). Florianópolis: UFSC, 2016.
- SOUZA, M.L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R.L. (org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro. Ed. Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.
- SOUZA, M.L. . Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n.15, p. 39-58, 2000.
- SOUZA, M.L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Afrontamento: Porto, 2013.
- SANTOS, M. O retorno do território. In: OSAL. **Observatório Social de América Latina**. Año 6 no. 16 (jun.2005- ). Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- TRANJAN, R. Les racines de la démocratie participative au Brésil. **Caderno de Resumos do Seminário Le Brésil sous la loupe de jeunes chercheurs**, Montreal, 2012. ■