

CONFRONTOS NA C  
RONTOS NA CIDADE  
OS NA CIDADE CONI  
CIDADE CONFRONTO  
E CONFRO  
FRONTOS  
OS NA CID

# CONFRONTOS NA CIDADE:

luta pelo plano diretor  
nos 20 anos do  
Estatuto da Cidade

LINO FERNANDO BRAGANÇA PERES  
organização





# **Confrontos na Cidade:**

luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade



Lino Fernando Bragança Peres  
(Organização)

# **Confrontos na Cidade:**

luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade

Florianópolis, 2022

@ 2022 dos autores

Edição e revisão:

*Miriam Santini de Abreu*

Projeto gráfico, capa e editoração:

*Sandra Werle*

NA REDE SOCIAL:

*Titulos dos artigos, nomes dos e das autoras e minibiografias estão no Instagram: @livro\_confrontos\_na\_cidade*

*\*Orientação sobre os links nas Notas de rodapé e Referências: Todos os links citados por autoras e autores nos artigos foram conferidos. Se os links não abrirem automaticamente ao serem clicados, bastar copiar o endereço e colar no Navegador.*

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária  
da Universidade Federal de Santa Catarina

C748 Confrontos na cidade [recurso eletrônico] : luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade / Lino Fernando Bragança Peres, organização. – Florianópolis : Arquitetura & Urbanismo/UFSC; Instituto Cidade e Território/IT Cidades, 2022.  
852 p.

E-book (PDF)

Disponível em: <https://lda.ufsc.br/>  
ISBN 978-85-99773-03-1.

1. Brasil – Estatuto da Cidade (2001). 2. Planejamento urbano. 3. Plano Diretor – Florianópolis (SC). 4. Urbanização. 5. Participação social.  
I. Peres, Lino Fernando Bragança.

CDU: 711.4

Às e aos “do contra”  
que são, verdadeiramente,  
os guardiões e as guardiãs  
do Direito à Cidade  
em sua almejada plenitude.

## AGRADECIMENTOS

*Aos autores e autoras deste livro, que constituíram um coletivo de escritas para narrar e interpretar a história de luta dos movimentos sociais de Santa Catarina pela implantação do Estatuto da Cidade.*

*À professora Erminia Maricato, idealizadora e coordenadora da rede BrCidades e cujos ensinamentos são referência nos estudos, nas pesquisas e nas lutas urbanas contra a cidade da exclusão no país e no mundo, por aceitar o convite para redigir o Prefácio.*

*Ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo e ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFSC pela guarida editorial e institucional desta obra.*

*À jornalista Sandra Werle, que fez o projeto gráfico e a diagramação.*

*Agradeço especialmente à jornalista Míriam Santini de Abreu, que me acompanhou nesta empreitada editorial e de vida.*



*“Nos podemos apropiar  
del universo a partir  
de un suburbio del mundo”*

Ricardo Piglia



# PREFÁCIO

## FIM DE UM CICLO

Erminia Maricato<sup>1</sup>

O conjunto de textos reunidos por Lino Peres, que pretende fazer um balanço dos 20 anos do Estatuto da Cidade, vai muito além do que um livro pode representar. Estamos diante de um balanço exaustivo de determinado momento histórico com a autoapresentação de seus personagens, seus interesses, suas práticas e reflexões no debate sobre o destino da cidade de Florianópolis bem como de outras cidades do Estado de Santa Catarina.

Os vinte anos da Lei Federal 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, ocupam um lugar central na maior parte dos textos, mas o conjunto de capítulos está longe de se ater apenas a ela. Vários capítulos fazem a genealogia do Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e remete ao Plano Diretor – portanto à esfera de poder local – a intermediação para a aplicação da Função Social da Propriedade. As descrições seguem mostrando um processo inédito, democrático, na história das cidades do país, o que inclui o Fórum da Cidade de Florianópolis, a Conferência Municipal ou Estadual das Cidades, além de muitas iniciativas de organizações sociais que produziram as chamadas “diretrizes comunitárias”.

O conjunto dos capítulos permite o reconhecimento de um quadro marcado por forte engajamento de entidades e personagens diversificados: pesquisadores, acadêmicos (com a participação de estudantes por meio da prática de extensão universitária), parlamentares, operadores do

direito, técnicos e entidades profissionais (CAU-SC, SASC), lideranças sociais, funcionários públicos, integrantes do Ministério Público e da Defensoria Pública. Esse engajamento social e institucional inédito no debate sobre as cidades no Brasil – como fica claro aqui – foi resultado de uma construção de décadas de luta pela redemocratização do país e a conquista da Constituição de 1988. Mas é preciso lembrar ainda do processo de urbanização intenso, a partir do início do século XX, e a extravagante desigualdade que marcou esse processo no país. Os movimentos sociais urbanos se organizaram para lutar por melhores condições de vida ainda durante o auge da industrialização no Brasil.

A aposta nas conquistas legais e institucionais marcou esse período e os testemunhos neste livro confirmam essa afirmação. Merece destaque o avançado arcabouço legal e institucional que regulamenta o uso e ocupação do solo urbano e o meio ambiente conquistado após o Estatuto da Cidade. Lembremo-nos ainda do Ministério das Cidades, criado em 2003 com a impressionante estrutura de conferências participativas: Conferências Municipais, Conferências Estaduais e Conferência Nacional das Cidades. Essas reuniões eram formadas por representantes eleitos e debatiam diretrizes para a análise do Conselho Nacional das Cidades. O país viveu uma verdadeira febre de Planos Diretores Participativos – conforme determina o Estatuto da Cidade e a ação do Ministério das Cidades – de Programas de Regularização Fundiária, de Urbanização de Favelas, enfim, uma esfera de militantes da Reforma Urbana ou do Direito à Cidade, dentro e fora do aparelho de Estado, se entregaram entusiasmados à crença da mudança que viria pelas vias legais institucionais. Este livro mostra em detalhes a riqueza dessa prática incluindo ainda aspectos circunstanciados de problemas ambientais, raciais além de sociais e econômicos.

Impossível extrair conclusões precisas de tantos diferentes testemunhos e reflexões, mas podemos destacar algumas tendências.

A revisão dos planos diretores prevista no Estatuto da Cidade (em contexto de pandemia de Covid-19) mostrou a resistência e a ofensiva dos proprietários de terra e do mercado imobiliário na definição da política urbana. Mostrou também o protagonismo persistente dos movimentos sociais e suas árduas vitórias, descritos em relatos impressionantes. Neles são denunciadas as artimanhas, de várias naturezas, usadas para reorientar

investimentos “carimbados”, mudar prazos e procedimentos relacionados à transparência e participação, e a frustração na aplicação da lei. Como escreve o arquiteto aposentado da UFSC Manoel Arriaga Andrade:

(...) Quem diria que uma lei tão clara, necessária, objetiva, democrática, justa, fosse despertar tanto debate sobre sua eficácia, importância e viabilidade social e urbana?

A judicialização frequente das medidas que intermediaram as disputas revela a dificuldade de inaugurar uma nova relação na regulação da propriedade urbana e diminuir a desigualdade socioespacial a despeito de todo arcabouço legal avançado. Apesar de a urbanização brasileira ter se dado, predominantemente, em contexto republicano e força de trabalho livre, as marcas do Brasil colonial e escravista estão presentes na produção do espaço urbano. E, a partir da globalização neoliberal sob hegemonia do capital financeiro, com o aumento da desigualdade social, desmonte da classe trabalhadora, com a consequente desindustrialização e reprimarização da economia brasileira, as cidades são “negócios”, acima de tudo e mais do que nunca.

O conteúdo deste livro nos alerta: estamos no fim de um ciclo. Não se trata de renovar as leis já que as travas não estão nelas, mas na sua implementação parcial. Trata-se de reinventar os métodos, as práticas, as ações. Este conjunto de textos é indispensável a qualquer estudioso ou interessado no tema das cidades.

---

<sup>1</sup> Professora Titular Aposentada da USP. Ex-Coordenadora do Curso de Pós-Graduação da FAU-USP. Ex-integrante do Conselho de Pesquisa da USP. Ex-Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Defensora da Proposta de Iniciativa Popular Reforma Urbana junto à Assembleia Nacional Constituinte. Autora da proposta de criação do Ministério das Cidades, sendo sua Fundadora e do qual foi vice-Ministra e Secretária Executiva. Participa da Coordenação da Rede BrCidades. Publicou oito livros, sendo três deles na sua 7ª Edição. Medalha de Ouro da Federação Pan-americana de Associações de Arquitetos 2020.



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>19</b>
<b>PARTE 1</b>	<b>41</b>
Luta pelo processo participativo no plano diretor de Florianópolis (SC): avaliação de representantes distritais, da academia e da área jurídica	
1 - Estatuto da Cidade, poema e participação popular: reflexões sobre as práticas dialógicas como método de organização política no contexto de atuação dos EMAUs Ana Maria da Silva Oliveira; Chiara Giambelli; Clara Bragança Boschiglia; Diego Dias Caramenz Rodrigues; Igor Augusto de March; Marina Iglesias Dinardi; Samla Gonçalves; Yuri Cristiano Berrido Gheler	43
2 - O Plano Diretor Participativo Analúcia Hartmann	53
3 - Cultura, busca de interseccionalidades, relação com o Estatuto da Cidade e “racismo orçamentário” André Berté	69
4 - Análise da implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Florianópolis André Philipe Junckes	91
5- Lutas de classes e as cidades: pequeno relato sobre Florianópolis André Ruas de Aguiar	105
6 - Ensaio sobre unidades de conservação da natureza à luz do Estatuto da Cidade em Santa Catarina Arcádio de Freitas Barbosa Neto e Fernanda Aidê Seganfredo do Canto	119

7 - Paisagem à venda – Instrumentos do Estatuto da Cidade a serviço do setor privado Arlis Buhl Peres	131
8 - Organização espacial de Florianópolis e as possibilidades a partir do Estatuto da Cidade Azânia Mahin Romão Nogueira	167
9 - Planos diretores e preservação cultural: Florianópolis na perspectiva das transformações em curso Betina Adams e Suzane Albers Araujo	183
10 - Floripa nos faz pensar: uma contribuição ao debate Carmen Susana Tornquist	201
11 - Plano Diretor Participativo - Uma experiência frustrante César Ismar Schenini	215
12 - Experiências de acessibilidade a partir do Grupo de Trabalho Floripa Acessível - Segmento de Mobilidade e Acessibilidade do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis Denise Siqueira	221
13 - República Popular do Campeche - Uma experiência de comunidade na luta pelo plano diretor Elaine Tavares	235
14 - Da luta à lei, da lei à luta: os desafios dos 20 anos do Estatuto da Cidade Francisco Canella e Vera Dias	255
15 - O “poder fundiário” no Plano Diretor Participativo de Florianópolis Gert Schinke	267
16 - Há transparência e controle social sobre os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa em Florianópolis? Gustavo Pires de Andrade Neto	293
17 - A contribuição do Subnúcleo Bacia do Itacorubi ao Plano Diretor Participativo de Florianópolis Hélio Carvalho Filho, Rosângela Mirela Campos e Henriette Lebre La Rovere	307
18 - Relações Comunidade-Estado na Lagoa da Conceição: participação popular ou ações para particulares? Jeffrey Hoff	331
19 - Negros e negras nas transformações urbanas e o Estatuto da Cidade João Carlos Nogueira e Lino Fernando Bragança Peres	349



20 - Ateliê Modelo de Arquitetura e o Direito à Cidade em Florianópolis no começo dos anos 2000 Laila Beatriz da Rocha Loddi, Sumara Lisbôa e Thaisa Kleinubing	367
21 - Universidade e o Estatuto da Cidade: portas abertas para a realização coletiva do direito à cidade Lino Fernando Bragança Peres	381
22 - Um ensaio sobre duas cidades: Florianópolis na encruzilhada Lorena Paula José Duarte	403
23 - Estatuto da Cidade e transformação social em Florianópolis de 2010 a 2020 – Uma experiência de lutas urbanas Manoel Arriaga Andrade	409
24 - Espaço livre público e o planejamento do território, 20 anos de Estatuto da Cidade Maria da Graça Agostinho	431
25 - Sob ataque da imprensa: o papel dos “contra” na defesa de Florianópolis (SC) Míriam Santini de Abreu	447
26 - O Estatuto da Cidade e a compreensão palíndroma da atuação homeostática e interagente do Ministério Público polímato Paulo Antonio Locatelli	459
27 - O esporte e lazer como fator político educacional e integrador das populações da cidade Paulo Ricardo do Canto Capela	473
28 - Planejamento participativo – A saga da participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis (1993-2013→2017) Raúl Burgos	493
29 - Cidades vulneráveis: a importância das políticas públicas e da mobilização social na redução dos riscos Rita de Cássia Dutra e Janaína Rocha Furtado	525
30 - Breve relato sobre o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis e alguns efeitos em Santo Antonio de Lisboa - O difícil processo do Plano Diretor Participativo Robinson H. Alves	537
31 - Estatuto da Cidade: onde e como está o Povo Negro nesse instrumento de luta social? Vanda de Oliveira Gomes Pinedo	555
32 - A produção capitalista contemporânea da cidade de Florianópolis Vitor Hugo Tonin e Lino Fernando Bragança Peres	561

<b>PARTE 2</b>	<b>575</b>
Reflexões institucionais e acadêmicas sobre o plano diretor de municípios catarinenses	
1 - Outorga Onerosa do Direito de Construir: comparações possíveis à aplicação efetiva e trajetória no município de Blumenau/SC Carla Cintia Back, Bruno L. Gonçalves e Carla Caroline Tomaseli	577
2 - As ações do CAU/SC à luz do Estatuto da Cidade Claudia Elisa Poletto, Daniela P. G. Sarmento e Valesca Menezes Marques	593
3 - Planos diretores: atuação profissional, participação e interesse público – a luta do SASC Daniela Lopes, Flávio L. Alípio, Marco A. Bissani e Natalia Alano	607
4 - A Cidade em Santa Catarina: contexto e propostas Elson Pereira	627
5 - Plano Diretor Participativo do Município de Içara: expectativas e frustrações Jorge Luiz Vieira e Miguel Angel Pousadela	639
6 - O associativismo na elaboração de planos diretores no Médio Vale do Itajaí Luiz Alberto Souza	657
7 - O panorama normativo do planejamento urbano em Santa Catarina pós-Estatuto da Cidade Marina Toneli Siqueira	665
8 - Direito à Cidade e povos originários: do território ancestral aos novos desafios Ricardo Socas Wiese, Fernanda Machado Dill e Thayse Menezes Reis	685
9 - Estatuto da Cidade, plano diretor e as comunidades de remanescentes de quilombos Samuel Steiner dos Santos	697
10 - Avanços e desafios para a conquista do direito a cidades sustentáveis em municípios da Grande Florianópolis Vinicius Tavares Constante	717

<b>PARTE 3</b>	<b>731</b>
Reflexões de âmbito nacional baseadas no Estatuto da Cidade e no Direito à Cidade	
1 - Da obrigatoriedade dos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança nos grandes projetos urbanos estruturados pelo solo criado Allan Ramalho Ferreira e Douglas Tadashi Magami	733
2 - Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade Betânia de Moraes Alfonsin	745
3 - Estatuto da Cidade, 20 anos depois Edésio Fernandes	753
4 - Estatuto da Cidade 20 anos: a lei, a política urbana e os conflitos sociais Giselle Tanaka, Fabrício Leal de Oliveira e José Ricardo Vargas de Faria	765
5 - O Direito à Cidade e a luta permanente pela sua implementação Grazia de Grazia	781
6 - Estatuto da Cidade: ensaio sobre a busca por sua efetividade Marcelo Leão	791
7 - Função social da propriedade e a tradição de privatização dos imóveis da União Patryck A. Carvalho	807
8 - O Estatuto e as lutas – mais do que nunca necessárias – pelo Direito à Cidade Raquel Rolnik	821
<b>SOBRE AS E OS AUTORES</b>	<b>827</b>



# APRESENTAÇÃO

Lino Fernando Bragança Peres

*Foram tantas caminhadas  
Tantas vidas que queriam e querem ser protegidas  
Foram tantas lutas e discussões  
Que parecia que as utopias iriam se realizar  
Ou se realizaram pela possibilidade de sonhar no coletivo?  
Quantas noites e dias desenhando um processo  
Em que todos pudessem participar  
E serem donos de seu destino, marcando territórios  
na cidade?  
Lino Peres*

O presente livro “Confrontos na Cidade: luta pelo plano diretor nos 20 anos do Estatuto da Cidade” aborda temas ligados às configurações espaciais e sociais das cidades catarinenses e aos planos diretores respectivos (espaço urbano e territorial), considerando as implicações socioespaciais positivas ou negativas dos dispositivos da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a dominância do capital em seus vários âmbitos, principalmente o imobiliário e rentista e as lutas urbanas e ambientais.

A iniciativa é necessária para um balanço crítico e histórico dos avanços e recuos do processo, principalmente participativo, em Florianópolis e Região Metropolitana e em cidades no estado e no país, na formulação de políticas públicas que têm como princípios medulares a função social da propriedade

e da cidade, a justiça com equidade social, a gestão democrática do território e tantos outros dispositivos conquistados a partir da Constituinte de 1988 e consolidados no Estatuto da Cidade e suas resoluções, principalmente a 25 e a 34, do Conselho Nacional das Cidades, tendo como referência as diversas experiências de prefeituras progressistas em todo o país ao longo dos anos 1980 e 1990. Principalmente a partir do impeachment de Dilma Rousseff, os avanços conquistados vêm sendo atacados pelos governos Temer e Bolsonaro.

Fazer uma avaliação crítica do processo também significa retomar as demandas transformadas em políticas urbanas institucionais e repensar a prática política junto aos movimentos sociais e às entidades profissionais e acadêmicas. Para isso, diversas pessoas, que atuaram diretamente nas lutas pelo plano diretor participativo, como lideranças distritais de movimentos sociais e comunitários, acadêmicos e técnicos, relatam e avaliam as experiências de Florianópolis e outros municípios de Santa Catarina e em nível nacional, debruçando-se sobre as experiências inspiradas no Estatuto da Cidade e sua relação com os planos diretores.

Este livro também nasceu de uma indignação. Era janeiro de 2021 quando a Prefeitura de Florianópolis divulgou a Exposição de Motivos do Projeto de Lei Complementar “Floripa Mais Empregos”, um dos seis projetos de lei daquele chamado “Pacotão de Janeiro”, encaminhado à Câmara Municipal sem passar por análise e parecer prévio do Conselho da Cidade de Florianópolis e imposto à população em meio ao recesso legislativo e na pandemia de Covid-19. O projeto, que anunciava mais empregos, na verdade alterava a Lei 482/2014, do plano diretor, e a Exposição de Motivos tinha o condão de transformar a gestão de Gean Loureiro em exemplo de participação popular, quando, ao descrever o processo de revisão da Lei 482/2014, desde dezembro de 2015 até 2017, e retomada em 2018-19, afirmava:

Conforme mencionado, ressalta-se que o PLC é resultado das discussões, sugestões e avaliações realizadas pelo Conselho da Cidade e equipe técnica do município desde 2016<sup>1</sup>. (grifo meu)

Tal justificativa falaciosa foi o motivo, entre outros, que estimulou a organização do presente livro. E mais: a afirmação é imprecisa, pois quem

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://acervo.cloudsoftcam.com.br/SC/FLORIANOPOLIS/importacao/2021/01/6128.pdf>

promoveu as discussões desde 2016 foi o Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo, cuja composição foi democraticamente discutida, bem diferente da do Conselho da Cidade, criado em 2019, que, apesar de também ser presidido por uma autoridade municipal, foi questionado por entidades comunitárias e pelo movimento social. Era necessário contar os outros lados da história e nada melhor que concretizar a empreitada nos 20 anos do Estatuto da Cidade, comemorados em 2021. Mas, quando a edição estava em fase de finalização, o prefeito Gean Loureiro, em coletiva de imprensa, início de dezembro de 2021, publicou na página da prefeitura uma segunda, chamada Minuta 2, do Projeto de Lei Complementar de Revisão do Plano Diretor, que aprofundava medidas de impacto urbano e ambiental negativo na revisão da atual Lei 482/2014 e voltava a insistir na falácia de que essa minuta se apoiava no suposto longo processo de discussão do plano diretor nos distritos e bairros, repetindo a inverdade da justificativa apresentada no projeto “Floripa Mais Empregos”, de 2021:

Desde a aprovação em 2014, essas fragilidades vêm sendo objeto de inúmeras discussões. Das audiências públicas realizadas em 2016, passando pelo PLC 1715/2018 até a atual minuta, muito foi debatido e acordado sobre o que pode permanecer no texto e o que deve ser urgentemente modificado<sup>2</sup>.

O fato é que foi muito debatido sim, mas por conteúdo e processo de participação totalmente diferentes da minuta gerada! Desde a mobilização pela revisão da Lei 482/2014, que passou por processo de judicialização, a partir do primeiro semestre de 2015, geraram-se quatro minutas de revisão até 2016 e um Projeto de Lei, o 1715, em 2019, discutido pelo Conselho da Cidade com a participação da sociedade organizada e do corpo técnico do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF). Já a primeira e segunda Minuta de “Revisão e Adequação do Plano Diretor”, encaminhadas posteriormente, foram elaboradas com mínima participação dos técnicos do IPUF e não tiveram nenhuma participação do movimento social que vinha debatendo o plano diretor. Mas a retórica da justificativa tenta encobrir a

---

<sup>2</sup> Disponível em <http://ipuf.pmf.sc.gov.br/pd2021/>

ilegitimidade das propostas da prefeitura assinaladas. Portanto, isto reforçou ainda mais a necessidade de escrever o presente livro para narrar e analisar o que de fato ocorreu na longa trajetória de debate sobre o plano diretor, desde pelo menos 2006.

A situação ficou mais dramática no contexto de pandemia de Covid-19, quando a população ficou presa pela necessidade de isolamento social, assim como as organizações sindicais e sociais. Isso beneficiou o avanço de iniciativas autoritárias que desrespeitaram a consulta e o debate amplo com a sociedade. Foi e é contra essa forma vertical, conservadora e agressivamente autoritária que as populações vêm se sublevando, no caso de Florianópolis, contra medidas da prefeitura como demolição sumária de construções irregulares. Essa ação atinge principalmente as ocupações urbanas que lutaram nos últimos dois anos, e em plena pandemia, contra dois projetos do Executivo que autorizavam essas demolições.

Em nível municipal, a gestão ultraliberal vem implementando medidas em um contexto de gravíssima crise econômica e falta de empregos, agravada ainda mais no governo Bolsonaro. Essas ações incluem as reformas trabalhista e previdenciária, a criminalização dos movimentos sociais, a venda das terras da União, o acelerado desmatamento da Amazônia e a alteração do Código Florestal Brasileiro, que flexibiliza, nas cidades brasileiras, a legislação ambiental. Trata-se de um conjunto de medidas que se baseia no discurso da “desburocratização” do licenciamento e na chamada autodeclaração para facilitar a destruição ambiental e a geração de ainda mais lucros.

Portanto, o ambiente político favorável dos primeiros anos de criação do Estatuto da Cidade até os completados 20 anos mudou. Vive-se agora um estado autoritário com o governo Bolsonaro, em que os princípios que fundamentaram aquele dispositivo, avançado para os padrões institucionais do país, nos últimos anos têm sido negados ou dificultados pelos ataques aos direitos humanos e urbanos.

Esta empreitada editorial analisa as lutas por processos de participação efetivamente democráticos para além da mera retórica participacionista do poder público e do setor empresarial, como mecanismo de legitimação e estratégia mercadológica do mercado imobiliário. Apesar de um refluxo entre os anos de 2017 e 2019, os movimentos populares voltaram à carga na capital catarinense contra a repressão aos processos participativos, assemelhando-se às mobilizações de anos anteriores, com auge de 2006 até 2017.



A ideia central das análises referencia-se no que a prefaciadora, Erminia Maricato, tem colocado em seus artigos e que nos são referência: a desigualdade profunda do processo de urbanização brasileira, com a periferização da população de baixa renda sem infraestrutura e serviços urbanos, não restando à classe trabalhadora outra alternativa que a autoconstrução como arquitetura possível (MARICATO, 1982)<sup>3</sup>, situação social e habitacional que se agravou recentemente com o aumento acelerado das ocupações, que se tornaram a “solução” desesperadora diante da ausência ou total insuficiência de programas habitacionais e urbanos por parte dos governos federal, estaduais e municipais nos últimos anos. Também estão presentes as ideias fora de lugar e lugares fora das ideias assinalados pela autora, no entendimento do desencontro entre o planejamento tecnocrático e a realidade crua da urbanização desigual e excludente como insistente herança colonial<sup>4</sup>.

A obra aborda também a falta de políticas e programas urbanos em dissintonia com o Estatuto da Cidade em uma cidade profundamente segregadora, que é Florianópolis, assim como algumas cidades catarinenses, e a luta por direitos sociais e urbanos negados através de um dos seus elementos: o plano diretor participativo buscando se contrapor às ideias fora de lugar da burguesia, que gera lugares ermos de sociabilidade e justiça territorial, sob a égide da cidade mercado e longe das ideias voltadas para as periferias. A diferença de classes é por demais visível e a burguesia ou oligarquia local é incapaz de realizar o sonho da “Ilha da Magia”, pela profunda segregação imposta e pelas deficiências socioespaciais estruturais que não consegue esconder.

Neste sentido, Florianópolis, como a maioria das cidades médias brasileiras, que explodiram a partir dos anos 1990, expressa uma periferização tardia e reproduz o modelo de urbanização semelhante ao das grandes metrópoles dos anos 1970 e 1980, com populações sobrevivendo sem infraestruturas e serviços adequados, sendo que em muitas situações o direito à “invasão” é até admitido, mas não o direito à cidade.

---

<sup>3</sup> MARICATO, Erminia. Autoconstrução, a arquitetura possível. Em: MARICATO, Erminia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 2ª ed. 1982, p. 71-93.

<sup>4</sup> MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias, planejamento urbano no Brasil. Em: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Otlília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato (orgs.) Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 121-192. A autora cunha a expressão “As ideias fora de lugar” de Roberto Schwartz.

Em 2013, com o livro “Resgatando Paisagens – Desafios Socioespaciais para a Grande Florianópolis”, já se fazia um balanço das experiências de mobilização contra um plano diretor mal concebido e com forte influência do setor imobiliário, além dos impactos de megaprojetos previstos na região metropolitana de Florianópolis, como o Estaleiro OSX em Biguaçu e a Fosfateira em Anitápolis, cuja produção escoaria por aquele porto. Aquela publicação já inovava com a participação, nos artigos, de lideranças comunitárias e de movimentos sociais, além dos acadêmicos.

Agora, com a presente publicação nos 20 anos do Estatuto da Cidade, busca-se ampliar aquela experiência editorial com a presença de lideranças comunitárias, principalmente dos distritos e bairros, e dos movimentos sociais que atuaram ativa e criticamente em todo o processo de elaboração do plano diretor de Florianópolis a partir de início dos anos 2000 e particularmente de 2006 em diante, quando Florianópolis começou o processo participativo de plano diretor por orientação do governo federal, conforme a Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, assim como o de outras cidades de Santa Catarina.

Há também reflexões de acadêmicos, técnicos de instituições e entidades e profissionais de diferentes áreas e operadores do direito do Judiciário e Ministério Público que atuaram e atuam para salvaguardar o processo participativo em cidades catarinenses e refletir sobre o papel do Estatuto da Cidade em âmbito nacional.

Em suma, procurou-se reunir pessoas que, de uma forma ou de outra, empenharam suas vidas e seu tempo no envolvimento com a cidade e a região, doando incontáveis horas na defesa do território em que pulula a cidadania ativa e crítica. Nesse sentido, o livro é acadêmico e, principalmente, político, aliando a teoria com a prática vivida no cotidiano, onde a luta procura romper os grilhões da alienação profunda imposta pelo capital e o estado ultraliberal. E é aqui que tem origem o termo “confronto”, em disputa, em embate, entre diferentes concepções de cidade: a cidade dos direitos e a cidade do capital, que predomina sobre a ação pública e procura torna-la conivente; entre a cidade de uma cidadania em construção ou não cidadania (SANTOS, 2007)<sup>5</sup>, no campo da diversidade socioespacial de gênero, étnico-racial, etária e das pessoas com deficiência, e a cidade dos interesses patrimonialistas, rentistas e

---

<sup>5</sup> SANTOS, Milton. O espaço da cidadania e outras reflexões. 3ª. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. Coleção Milton Santos, 8, p. 31-67.

do controle da terra urbana para o privado, na captura do público. Isso fica mais evidente e contrastante na crescente conjuntura de recrudescimento político de ataque aos direitos humanos, ambientais e urbanos.

O conjunto de artigos constituiu-se em memória de resistência contra os ataques recentes do capital imobiliário e das gestões alinhadas com ele, servindo de referência para novas lutas pelo controle e participação social e de denúncia contra megaempreendimentos que violam a legislação urbana e ambiental. Há uma tese subjacente, já discutida em eventos, de que houve conquistas fundamentais na mobilização popular em Florianópolis por um Plano Diretor Participativo ao longo destes 20 anos de Estatuto da Cidade acima da média nacional de mobilização, guardando as proporções entre população envolvida e população total, e que evitou uma intensa especulação imobiliária expressada em descontrolada verticalização. Contra isso e em uma intensa mobilização social por um Plano Diretor Participativo realizaram-se as leituras e oficinas comunitárias e as audiências públicas distritais a partir de 2006 com a experiência do Núcleo Gestor autoconvocado, que acompanhou e operou na ausência do Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo, o que mostrou o quanto é fundamental um dos princípios basilares do Estatuto da Cidade, que é a democracia participativa e que se combinou com a democracia direta, através da pressão que as comunidades exerceram no executivo municipal ao longo destes anos.

Os artigos neste livro trazem a tensão entre o direito à cidade como princípio a realizar-se no Estatuto da Cidade, no campo institucional e/ou nas ruas, e sua impossibilidade estrutural, do ponto de vista de H. Lefebvre, de que o direito à cidade é um ideário anticapitalista, e que, portanto, jamais consegue institucionalizar-se ou expressar-se em lei, como assinala Santos Junior (2017)<sup>6</sup>. Esse dilema, essa tensão, percorrem os 50 artigos e deixa-se que se resolvam ou não ao sabor da apreciação atenta das leitoras e leitores.

Enfim, este esforço editorial é uma contribuição para a publicação das experiências de luta participativa, elevando a esfera da luta urbana como luta política pelo poder decisório da cidade e do território, como processo pedagógico de construção da cidadania nos moldes freirianos, lembrando que os 20

---

<sup>6</sup> In: RODRIGUES, Rute Imanishi. O direito à cidade na academia e nas ruas. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al. Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017, p. 35. Referência feita também pelo professor Elson Pereira, um dos autores deste livro (Parte 2).

anos do Estatuto da Cidade coincidiram com os 100 anos do nascimento do Patrono da Educação brasileira.

O livro se divide em três partes:

- PARTE 1 - Luta pelo processo participativo no plano diretor de Florianópolis (SC): avaliação de representantes distritais, da academia e da área jurídica
- PARTE 2 - Reflexões institucionais e acadêmicas sobre o plano diretor de municípios catarinenses
- PARTE 3 - Reflexões de âmbito nacional baseadas no Estatuto da Cidade e no Direito à Cidade

O agrupamento dos artigos estruturou-se com base na análise desde a luta local e sua importância sócio-política em torno do plano diretor e a relação com o Estatuto da Cidade, a partir do olhar dos protagonistas e daqueles que escreveram do ponto de vista acadêmico, técnico e institucional, na escala municipal e regional, até o âmbito nacional, no qual os escritos analisam aspectos mais gerais do Estatuto e suas implicações. Vai-se, portanto, das experiências vividas na capital de Santa Catarina, na qual ocorreram intensos embates em torno do plano diretor, para a perspectiva estadual e nacional.

Os temas tratados ao longo dos 50 artigos abrangem um complexo e amplo espectro de experiências e assuntos da cidade e vão para além de seus limites territoriais e referidos no Estatuto da Cidade, tocando em tópicos de âmbito urbanístico, jurídico, cultural, sociológico, antropológico e político em suas diversas dimensões. Nesse sentido, abordaremos a seguir o conteúdo dos artigos de forma sintética por temas em cada uma das três partes, relacionando-os por pontos temáticos e que os diferenciam.

## **PARTE 1 - Luta pelo processo participativo no Plano Diretor de Florianópolis: avaliação de representantes distritais, acadêmicos e operadores do direito**

Na Parte 1, composta por artigos com relatos e análises críticas do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo nos bairros e distritos de Florianópolis, destacando a importância pedagógica de uma cidadania ativa e crítica apoiada no cotidiano, fortalecendo a democracia participativa, temos

os autores que são representantes distritais: **Cesar I. Schenini**, **Gert Schinke**, **Jeffrey Hoff**, os autores **Hélio Carvalho Filho**, **Rosângela M. Campos** e **Henriette La Rovere** e **Raúl Burgos**, assim como **Robinson H. Alves**, relatam, de forma crítica, como funcionou o Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo, desde a criação até a extinção, passando por várias interrupções, e a formação do Núcleo Gestor autoconvocado, uma bancada crítica dos representantes distritais.

Os autores fazem um balanço a partir das intensas experiências orientadas pelos princípios do Estatuto da Cidade. **Cesar I. Schenini** aborda as discussões no Rio Vermelho e a necessidade de inclusão e participação do Quilombo Vidal Martins, que são povos tradicionais e devem fazer parte do plano diretor da cidade. **Gert Schinke** examina a atuação dos setores a serviço do que conceitua como *poder fundiário*, o papel do campo popular, descrevendo o longo processo de discussão do Plano Diretor Participativo, a importância do Estatuto da Cidade e os obstáculos para sua plena aplicação durante os onze anos de luta. **Jeffrey Hoff** mostra a luta da comunidade da Lagoa da Conceição pela melhoria do saneamento da região, com ênfase na preservação da base natural e a recuperação das áreas degradadas, e pelo limite de dois pavimentos no distrito, entre outras medidas. Já **Hélio Carvalho Filho**, **Rosângela M. Campos** e **Henriette La Rovere** descrevem de forma minuciosa todo o processo de mobilização e intensas leituras comunitárias e propostas desenvolvidas pelas comunidades da Bacia do Itacorubi em quatro períodos de discussão ao longo de 15 anos de debate do plano diretor, interrompido em 2017 e retomado em 2018 com a criação do Conselho da Cidade, e a discussão do Projeto de Lei 1715/18, que depois foi adulterado pela prefeitura em novo projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal em janeiro de 2021 e não aprovado.

Como pesquisador de movimentos sociais pela UFSC e vivenciando a luta pelo Plano Diretor Participativo principalmente no distrito do Campeche, **Raúl Burgos** caracteriza que todo esse processo de discussão foi longo e de inusitada trajetória, que denomina de saga e vai de 1993 até 2013. Por último, temos o artigo de **Robinson Alves**, que relata a rica experiência das comunidades de Santo Antônio de Lisboa no período de 2005 ao início de 2014, tendo como forte característica o patrimônio histórico e arquitetônico, com muitas edificações tombadas, procurando compatibilizar essa realidade com necessidades atuais do sistema viário e o planejamento de novas edificações.

Com **Aracídio de Freitas Barbosa Neto** e **Fernanda Aidê Seganfredo do Canto** e, em outro artigo, de **Rita de Cassia Dutra** e **Janaína Rocha Furtado**, aparece o enfoque ambiental e sua relação com o Estatuto da Cidade. Destacam-se, como pontos comuns, a falta ou omissão de planejamento do poder público, a perda da qualidade de vida ambiental, com medidas atrasadas para a solução de problemas e o protagonismo da sociedade nos processos decisórios. Os dois primeiros autores destacam que é preciso melhor aproveitar essas legislações, com a aplicação efetiva do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), complementado pelo Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que continua desvinculado do Estatuto da Cidade. Eles analisam dois dispositivos e suas limitações visando regulamentação mais adequada como categorias de proteção integral das Unidades de Conservação: o uso intenso do solo nas zonas de amortecimento e os corredores ecológicos que precisam permear o espaço urbano para seguirem cumprindo as funções que lhe são atribuídas: passagens de fauna, garantindo fluxo genético entre fragmentos. Contudo, na prática, as medidas são ainda incipientes na gestão pública das áreas naturais nas cidades.

Já **Rita de Cassia Dutra** e **Janaína Rocha Furtado** assinalam que a política urbana no Brasil continua negligenciando a questão dos riscos ambientais urbanos, sendo recorrentes desastres associados às inundações bruscas, enchentes, deslizamentos e alagamentos, agravados pelo aumento da vulnerabilidade físico-territorial, reflexo estrutural em tempos de crise climática. Consideram fundamental a distribuição desigual dos riscos entre as diferentes camadas da população, em que os mais pobres são os mais vulneráveis e afetados. Elas frisam a necessidade urgente de redução dos riscos através da implementação das políticas públicas para as cidades vulneráveis, sendo que o planejamento urbano é um grande desafio, necessitando de investimento, vontade política, conhecimento, capacidade e mobilização social, principalmente das populações atingidas.

Em seu artigo, **Francisco Canella** e **Vera Dias** refletem sobre o valor das lutas sociais como motor e engajamento para a instituição das leis, em particular o Estatuto da Cidade, e como a organização e os embates locais acompanharam a produção de moradias e ocupações de sem-teto urbanos em Florianópolis, em especial a demora da regulamentação de titularidade das moradias populares, pendente há mais de 30 anos, particularmente no Monte Cristo, parte continental oeste da capital. **Paulo Capela**, por sua vez, analisa o esporte e o

lazer como fatores político-educacionais e integradores das populações da cidade, estudando as iniciativas empreendidas ao longo dos anos nas comunidades do Alto da Caieira do Saco dos Limões, parte central insular, e outros bairros de Florianópolis e cidades de Santa Catarina, e a experiência dos Núcleos de Cultura Popular e de Movimento (NCPMs) e seus fundamentos pedagógicos e comunitários. O elemento comum destacado por esses autores é o processo participativo e controle por parte dos moradores tanto na moradia como na qualificação dos espaços comunitários voltados para o esporte.

A atuação da universidade junto às comunidades, principalmente em situação de vulnerabilidade socioespacial, em uma inter-relação de troca de experiências e construção de projetos de qualificação da moradia, é destaque nos artigos de **Ana Maria da S. Oliveira e outros/as**, e de **Laila B. da R. Loddi, Sumara Lisbôa e Thaisa Kleinubing**. Ambos examinam o papel acadêmico e político do AMA (Ateliê Modelo de Arquitetura da Universidade Federal de Santa Catarina) no processo participativo de projetos junto às comunidades organizadas. Relacionam o Estatuto da Cidade com o Projeto de Orientação aos Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo (POEMA/EMAU) – elaborado pela Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – FeNEA, através da ótica e ação socialmente comprometidas no princípio da gestão coletiva e democrática do território. Nisso, buscam-se relações horizontais entre educando e educador na formação discente, com a transformação da prática de ensino-aprendizagem.

A atuação acadêmica e institucional no cumprimento da função social da universidade é destaque também em meu artigo, no qual analiso como a UFSC, em especial duas áreas de conhecimento, Arquitetura e Urbanismo e Serviço Social, atuou no processo de debate e elaboração do plano diretor da cidade, na mobilidade urbana – com o sistema viário do entorno da UFSC –, no plano diretor do campus e nos impactos ambiental e urbanístico de empreendimentos de âmbito regional. Abordo o papel da universidade na construção da cidade e do território e da extensão universitária, inspirado, entre outras referências, na pedagogia de Paulo Freire, no sentido da interação de duas mãos entre universidade e sociedade.

O artigo de **André Berté** e o de **Betina Adams e Suzane A. Araújo** abordam temas pouco desenvolvidos, como a dimensão cultural no Estatuto da Cidade, no primeiro autor, e o patrimônio artístico, arquitetônico, paisagístico e cultural nas duas autoras, que tem Florianópolis como referência na-

cional na área da preservação. A relação dos princípios do Estatuto da Cidade com as políticas culturais, enormemente afetadas nos últimos anos, mesmo com a aprovação das Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo, traz contribuições destacadas dos autores para o livro.

O processo de discussão e elaboração do plano diretor de Florianópolis e as mobilizações por sua revisão estão presentes no artigo da procuradora federal **Analúcia Hartmann**, que provocou continuamente, e por solicitação das comunidades, a Justiça Federal no sentido de as administrações municipais revisarem o plano de forma participativa com a sociedade organizada. Na mesma direção, o promotor **Paulo A. Locatelli** aborda os meandros legislativos e constitucionais do Estatuto da Cidade e as fronteiras entre a discricionariedade do poder público e o que estabelecem as leis no âmbito federal, estadual e municipal. Como operadores do direito, esses autores expõem a contribuição do Ministério Público Federal e Estadual na defesa dos princípios constitucionais e do Estatuto da Cidade, garantindo a expressão das vozes e demandas das comunidades na luta pela gestão democrática da cidade.

**André F. Junckes, Arlis Buhl Peres e Gustavo P. D. de Andrade Neto** examinam, em seus artigos, como se dá a implementação ou não dos instrumentos urbanísticos e suas limitações quanto à função social, tendo como *locus* a cidade de Florianópolis. **André F. Junckes** analisa a Outorga Onerosa do Direito de Construir, também conhecido como Solo Criado, que teve sua última regulamentação quando da promulgação da atual Lei do Plano Diretor (Lei 482/2014), cujo objetivo é recuperar para a coletividade a valorização, que denomina de Mais Valia Fundiária Urbana. Ele destaca a desatualização das plantas cadastrais e seus valores e a falta de transparência e de participação da população no controle da arrecadação deste instrumento pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Na mesma direção analítica, **Gustavo Andrade** aborda a dimensão fiscal da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Florianópolis, verificando as contrapartidas arrecadadas a partir da aprovação do plano diretor de 2014. O autor coloca em evidência a falta de transparência e de controle social sobre os valores arrecadados e assinala que caberia investigar com maior profundidade o que vem ocorrendo com os demais instrumentos de financiamento da política urbana, cujos recursos podem vir tendo destino irregular, como ocorreu com a OODC. Assinala que é ainda mais comum a falta de regulamentação de instrumentos previstos nos planos ou o desvirtua-



mento total dos objetivos e diretrizes da política urbana ao longo dos anos ao sabor das mudanças de governo local.

O artigo de **Arlis Buhl Peres** aborda, além da Operação Urbana Consorciada (OUC) outros instrumentos como as Áreas de Urbanização Especial (QUE), Projetos Específicos de Urbanização (PEU), Projetos Especiais (PE) e as Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI), instrumentos onde o setor privado mais exerce pressão no plano diretor, destoando das diretrizes do Estatuto da Cidade e indo de encontro à garantia de cidades sustentáveis e de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e paisagístico. Com isso, afirma que o setor empresarial ganha de forma desproporcional em detrimento do direito público e comunitário da cidade, sob a retórica de sustentabilidade e da inclusão social.

Com **Azânia M. R. Nogueira, Vanda de O. G. Pinedo e João C. Nogueira**, em artigo que assinamos juntos, aparece a questão étnico-racial como tema central e pouco tratado no Estatuto da Cidade, quando se sabe que a população negra é majoritária no país e os movimentos negros foram protagonistas no debate da Constituinte de 1988, na qual foram aprovados os artigos 182 e 183, embriões do Estatuto da Cidade. Os artigos destacam a ausência das comunidades tradicionais, a população negra e a diversidade no termo *comunidades* presente no Estatuto das Cidades e nos planos diretores, em particular no de Florianópolis, chamando a atenção para a dívida histórica de uma sociedade escravocrata ainda presente no racismo sistêmico e estrutural, mesmo em uma legislação avançada como a do Estatuto da Cidade. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) até os avanços das políticas afirmativas recentes, principalmente no âmbito federal, também não se refletem nos planos diretores locais. Neste sentido, os três artigos são um grito de alerta nesse período de balanço dos 20 anos do Estatuto da Cidade.

O discurso ideológico do turismo na mídia hegemônica usado para criminalizar os “do contra” aparece no artigo de **Miriam Santini de Abreu, e Elaine Tavares** narra o protagonistas das lutas comunitárias a partir de dentro dos movimentos. São as duas contribuições do jornalismo para a reflexão da dimensão comunicacional dos movimentos de luta pelo Plano Diretor Participativo.

Os artigos de **André Ruas de Aguiar, de Vitor Hugo Tonin e de Carmem Tornquist** têm uma questão em comum: a abordagem, de uma perspectiva marxista, das causas da urbanização em sua face especulativo-imobiliária e econômica de exclusão, como projeto da burguesia. Enfatizam a lógica imobili-

liária por trás da aplicação dos planos diretores, indo na contramão da função social da propriedade e da cidade, e, por outro lado, a impossibilidade estrutural da resolução do problema habitacional no campo da luta de classes e no modo de produção capitalista. O artigo de Tonin, com quem assino, mostra como opera o capital imobiliário e financeiro nas alterações do plano diretor no bairro insular Saco dos Limões, em Florianópolis. Já **Ruas**, analisando o projeto Floripa 2030, aponta as disputas entre diversos atores pelo predomínio de suas concepções de cidade, observando-se as repetitivas cisões do bloco hegemônico. **Carmem Tornquist** argumenta que as lutas pela moradia são expressões da luta de classes, embora situadas na esfera da reprodução, onde é possível a constituição da consciência e organização da classe trabalhadora, processo no qual os diversos movimentos sociais resistem contra a hegemonia da classe dominante em Florianópolis. A autora chama a atenção para o limite da institucionalidade do processo participativo e para a forma como atuam as ONGs, OSCIPs e entidades filantrópicas, através de “projetos sociais”, tendo poder de convencimento e persuasão. Nisso, mostra o caráter limitado das reformas e programas de acesso à moradia popular do ponto de vista do papel das lutas urbanas na luta de classes.

Com um olhar político para além do jurídico, **Lorena Paula José Duarte** enfoca Florianópolis como uma cidade dividida e posta em encruzilhada diante de escolhas políticas fundamentais, que estiveram em disputa através da mobilização em torno do Plano Diretor Participativo, inspirada no Estatuto da Cidade, avaliando as iniciativas do poder executivo, que tentou impor um projeto para beneficiar o setor imobiliário.

Em seu artigo, **Maria da Graça Agostinho** propõe uma reflexão sobre o planejamento do território a partir da implementação do Estatuto da Cidade, incorporando princípios e metodologias que estabeleçam os espaços livres públicos como elementos estruturadores do espaço urbano. Com base em experiências de espaços públicos e paisagismo em Lisboa, Salvador e Curitiba, analisa como o plano diretor de Florianópolis aborda a questão dos espaços livres públicos, que caracteriza como fragmentados e pontuais, assinalando que não houve uma política pública relevante para evitar a distribuição desigual no território, principalmente de forma concentrada no distrito sede, e que deve haver uma relação entre a existência de espaços públicos e a garantia do direito à cidade e à paisagem, condição para a construção de cidades democráticas, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.

Já o artigo de **Manoel Arriaga Andrade Júnior** tematiza a mobilidade urbana com enfoque metropolitano e sua articulação com a estrutura urbana, relacionando o Estatuto da Cidade com o Estatuto da Metr pole. Neste sentido, o autor, reforçando os avanços do Estatuto da Cidade, vai além e o relaciona ao planejamento e política urbanas. Complementarmente à mobilidade urbana, a Parte 1 traz ainda o artigo da **Denise Siqueira**, que aborda a acessibilidade urbana e o Estatuto da Cidade, dimensão que deveria ser mais aprofundada nessa lei fundamental de promoção da inclusão socioespacial e no plano diretor de Florianópolis, em que é ausente a dimensão da deficiência.

## **PARTE 2 - Reflexões institucionais e acadêmicas sobre o plano diretor em municípios catarinenses**

Os artigos de **Carla C. Back**, **Bruno L. Gonalves** e **Carla C. Tomasselli** abordam a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) como instrumento urbanístico e jurídico do Estatuto da Cidade e suas implementaes ou não nos planos diretores, examinando a utilizao do instrumento em Blumenau (SC) e nos municípios de Curitiba (PR), Maringá (PR), Santo André (SP) e São Paulo (SP), tratando da heterogeneidade de interpretaes quanto ao uso das ferramentas previstas pelo Estatuto da Cidade e utilizando comparativamente os maiores coeficientes de aproveitamento e as zonas nas quais se permite a maior utilizao da OODC.

Como representantes de entidades profissionais, **Claudia E. Poletto**, **Daniela P. G. Sarmiento** e **Valesca M. Marques**, pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-SC), e **Daniela Lopes**, **Flávio L. Alípio**, **Marco A. Bissani** e **Natalia Alano**, pelo Sindicato dos Arquitetos (SASC), mostram as boas práticas sociais e a busca pela efetivao da democracia no planejamento urbano e na gestão pública e as estruturas de governana da terra urbana pela participao no espao público, e como essas categorias profissionais atuam no processo, assim como o elo entre o Estatuto da Cidade e a experiência do CAU-SC no horizonte temporal de 2018 a 2020, e a atuao do SASC. Os autores chamam a ateno para as limitaes críticas em relao ao controle social e   participao das equipes técnicas multidisciplinares e dos Arquitetos/as e Urbanistas e as limitaes no âmbito do executivo e legislativo municipal.

Tendo em vista que o direito à cidade deveria garantir aos moradores da cidade a possibilidade de se apropriarem do espaço, e que as políticas públicas efetivadas na maioria das cidades brasileiras nos últimos vinte anos, com raras exceções, seguiram a lógica da cidade mercado, **Elson Pereira**, em seu artigo, analisa o quadro de carência das cidades catarinenses na atual crise econômica e social em vários itens desde o desemprego, estresse, aumento do suicídio, privatização dos serviços públicos etc, apontando nove medidas para superar a cidade segregada, dispersa, excludente e destruidora de espaço, tempo, sociabilidade e coesão social.

Já **Marina Toneli Siqueira** examina como estão as cidades catarinenses nas áreas do plano diretor, mobilidade urbana, habitação e saneamento em face das premissas do Estatuto da Cidade. Com base em pesquisa e extensão pela UFSC, e como representante dessa instituição no Conselho das Cidades de Santa Catarina, assinala que há uma diferença significativa entre elaboração e implementação dos planos por falta de capacidade social, política e econômica dos municípios analisados.

O papel das assessorias técnicas e acadêmicas aos municípios catarinenses aparece nos artigos de **Jorge L. Vieira** e **Miguel A. Pousadela**, **Luiz Alberto Souza** e **Vinicius Constante**. Os dois primeiros autores abordam a experiência de condução da metodologia de participação popular na revisão e elaboração do plano diretor do município de Içara, no sul catarinense e pertencente à Associação de Municípios da Região Carbonífera (AMREC), entre 2014 e 2018, quando foi enviado à Câmara de Vereadores. Os autores concluem que o protagonismo da comunidade, por meio de seus representantes comunitários, através de delegação e Núcleo Gestor (NG), e contando, em todas as etapas, com a assessoria da equipe técnica contratada, foi tragado pelos interesses dos grupos que detêm o privilégio do controle sobre os agentes do Estado, especialmente sobre os vereadores, que se submetem ou se coadunam à hegemonia do mercado imobiliário.

Com metodologia semelhante de Içara, que vai da leitura comunitária à implementação de oficinas temáticas e audiências públicas para propiciar a participação efetiva da comunidade e das entidades representativas da sociedade civil organizada, **Luiz Alberto Sousa** analisa o associativismo na elaboração e planos diretores no Médio Vale do Itajaí, com base em oito municípios de pequeno porte, todos com menos de vinte mil habitantes e integrantes da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí. A reflexão abre caminhos

para novas práticas de planejamento urbano em municípios de menos de vinte mil habitantes, com base no desenvolvimento local, pensado de forma integrada e consorciada, com uma experiência que buscou também fugir do mero regramento no âmbito do ordenamento territorial e induzir o desenvolvimento de forma sustentável e promotora do desenvolvimento local.

Na mesma direção, de busca de qualificação técnica do assessoramento e processo participativo, **Vinicius Constante** trata das interfaces da legislação urbanística e ambiental e sua aplicação nos planos diretores de municípios da região da Grande Florianópolis. O autor elenca os principais referenciais normativos que orientam os processos de planejamento e gestão urbana na busca de cidades sustentáveis em resposta aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que buscam a indução de práticas e a implementação de políticas mais sustentáveis. O autor constata que pouco do que estava previsto nos documentos foi efetivamente aplicado, refletindo a falta de absorção pelos agentes públicos e privados da visão de desenvolvimento contida nos planos diretores.

Com **Ricardo S. Viese**, **Fernanda M. Dill** e **Thayse M. Reis**, temos o exame da relação do Estatuto da Cidade com os povos tradicionais, indígenas e remanescentes de quilombos, destacando aspectos ausentes no Estatuto da Cidade e nos planos diretores em Santa Catarina. Os autores afirmam que, para além de reconhecer a existência de instrumentos legais que garantem o Direito à Cidade para os povos originários (Kaingang, Guarani e Xokleng são analisados), é necessária sua aplicação prática em centros urbanos para potencializar a luta em prol de cidades para presentes e futuros multiculturais, construídas a partir de relações de trocas e respeito à diversidade, aspecto limitado no Estatuto da Cidade, e que exigem a ampliação das fronteiras físicas operadas por esse dispositivo.

Já **Samuel Steiner** desenvolve uma reflexão acerca da evidente insuficiência dos instrumentos de planejamento urbano e, mais precisamente, dos planos diretores, ao tratar dos povos tradicionais e suas formas específicas de territorialidades e territorializações, com base em projeto de extensão, desenvolvido desde 2013, pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo, e de uma integração com o Movimento Negro Unificado (MNU) e lideranças da comunidade, tendo como principal resultado a construção de 22 novas moradias por meio do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR na comunidade de Santa Cruz, em Paulo Lopes, município com pouco mais de 7 mil habitantes a cerca de 40 Km de Florianópolis. O autor destaca o silenciamento

to acerca da questão racial e do lugar dos povos tradicionais, em especial das comunidades de remanescentes quilombolas, na política urbana do país. Não há, frisa, uma única menção ao tema no corpo da lei do Estatuto da Cidade.

### **PARTE 3 - Reflexões de âmbito nacional baseadas no Estatuto da Cidade e no Direito à Cidade**

Os autores da terceira parte do livro analisam aspectos gerais sobre o direito à cidade e os 20 anos do Estatuto da Cidade, ainda que se apoiem em experiências acerca do plano diretor nas cidades brasileiras.

O artigo de **Allan Ramalho Ferreira** e **Douglas Tadashi Magami** aborda a necessidade de elaboração dos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança nos grandes projetos urbanos estruturados pelo solo criado, principalmente aqueles que abrangem populações vulnerabilizadas e moradoras de assentamentos informais. As análises aproximam-se dos artigos que analisam, na primeira e segunda partes do livro, os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.

Já **Giselle Tanaka**, **Fabrício Leal de Oliveira** e **José Ricardo Vargas de Faria** escrevem sobre a implementação do Estatuto da Cidade frente aos conflitos sociais urbanos, avaliando que é preciso ir além de análises normativas e prescritivas dos instrumentos para compreender o que concretamente ocorreu nesse período, enfocando a disputa ideológica em torno da implementação do estatuto para a realização da reforma urbana e, em um segundo nível, a sua pouca efetividade frente às demandas das lutas por moradia e sobre os processos de regulamentação e implementação dos principais instrumentos, observando as ambiguidades e contradições no processo.

O artigo de **Grazia de Grazia** apresenta desafios e avanços dos movimentos populares diante dos novos conceitos expressos pelo Estatuto da Cidade e suas práticas no contexto pós-ditadura militar até o período atual, assinalando que a aprovação da referida lei gerou expectativas por parte da sociedade civil na utopia de conquistar uma cidade para as pessoas e não para o lucro. Mas a disputa com as políticas neoliberais enfraqueceu sua apropriação no seio da sociedade e, principalmente, nos municípios, havendo, no entanto, luta no âmbito dos movimentos populares no tocante ao direito à moradia e à cidade.

**Betânia de M. Alfonsin** trabalha com a tese de que a função social permeia e é espinha dorsal de todo o Estatuto da Cidade, mas é exatamente o princípio menos cumprido a partir da centralidade do direito de propriedade, que deslegitimou a posse e tornou a terra uma mercadoria cara e inacessível para a maior parte da população, e foi implantado com a Lei de Terras, sendo obstáculo para a efetividade do Estatuto da Cidade. Frisa a importância da emergência do direito à cidade na ordem jurídico-urbanística e o frequente divórcio entre a aplicação de instrumentos jurídicos e urbanísticos e as diretrizes da política urbana; da emergência de sujeitos coletivos a partir da promulgação do Estatuto da Cidade; da ruptura com a ordem urbanística representada pelas leis federais promulgadas após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e, finalmente, da necessidade de resistência ao desmonte da política urbana através da defesa do Estatuto da Cidade pela sociedade brasileira. Ela afirma que Estatuto da Cidade retirou o direito à cidade do simples lugar de plataforma de luta e deu a ele juridicidade, tornando a garantia desse direito o grande norte da política urbana.

**Marcelo Leão** aponta aspectos que podem ser considerados avanços decorrentes do Estatuto da Cidade e menciona desencantos com a lei federal externados por discursos em torno de sua eficácia, enfocando especialmente a atuação das Câmaras Municipais. O autor frisa que não se pode desconsiderar possibilidades que o Estatuto da Cidade oferece como ferramenta conquistada e que segue viabilizando avanços significativos, ainda que no plano da resistência sejam pontuais, embrionários e aquém do potencial transformador da lei. Assinala que o antídoto contra o desencanto dos que acreditaram no poder transformador do Estatuto da Cidade será reacender a certeza de que só a pressão popular, devidamente organizada, poderá fazer com que a lei saia do papel e que se evite o faz-de-conta que, não raro, contamina processos pretensamente participativos.

Em seu artigo, **Edésio Fernandes**, que coordenou recentemente um balanço dos 20 anos do Estatuto da Cidade, destaca que o desafio hoje é repensar profundamente formas, modelos e os processos de planejamento territorial urbano e de gestão de cidades, ampliando o espaço da participação popular, mas, sobretudo, reconhecendo novos espaços de ação comunitária direta na gestão do território e das políticas públicas e assim afirmando uma ordem pública maior do que ordem estatal. O autor destaca que o Estatuto da

Cidade ainda é um marco fundamental que permite mudanças paradigmáticas e que merece ser louvado, sendo que a Constituição colocou o urbanismo no coração do processo sociopolítico do país. O Estatuto da Cidade, diz, permite afirmar, entre vários aspectos, a centralidade da questão fundiária, repensar o modelo de cidade, romper com a cultura do urbanismo tradicional e enfatizar valores de uso, a esfera do comum e os direitos coletivos, destacando que o Direito é essencialmente uma arena sociopolítica de confrontação e alguma resolução de conflitos, embora predomine ainda certa visão do Direito como um mero instrumento politicamente neutro, objetivo, natural e a-histórico.-

Já **Raquel Rolnik**, promotora do balanço dos 10 anos do Estatuto da Cidade, em 2011, aborda as ideias lançadas na Constituição de 1988, como a função social da cidade e da propriedade e a obrigatoriedade de participação popular no planejamento urbano, além do fundamental reconhecimento do direito daqueles que vivem na cidade para poder ter acesso à moradia e à cidade. Ela afirma que não é possível entender a natureza do Estatuto da Cidade e seus limites se não se complexificar a leitura de seu processo de formulação e implementação, o qual analisa sob diferentes aspectos. Ela comenta que a resistência tecnocrático-imobiliária deslocou o *locus* do debate sobre a função social da cidade e o reconhecimento dos direitos da cidade para o plano diretor e a regulação urbanística, enquadrada sob a égide de um urbanismo neoliberal – que remonta a um pensamento sobre o território marcado pela colonialidade de cânones europeus, a partir dos anos 1990, produzindo uma narrativa que passou a identificar estes instrumentos e inovações regulatórias como “instrumentos da reforma urbana”, centrados na lógica da produção imobiliária e da produção de grandes infraestruturas, processo contra o qual intensas mobilizações e lutas de movimentos sociais e sindicais se mobilizaram, ainda que condenados a jogar naquela lógica dominante, estabelecendo-se uma espécie não de ruptura, mas de pacto ou coalizão. Para a autora, são elementos de uma história que não terminou com o Estatuto da Cidade e que continua firme e forte na ideia de uma cidade que seja efetivamente para todos e que reconheça as múltiplas formas de fazer cidade que rompa com a lógica extrativista – inclusive em relação à natureza – na direção de espaços desenhados para proteger a vida.

Para finalizar a Parte 3, **Patryck A. Carvalho** enfoca a função social da propriedade e a lógica de privatização dos imóveis da União, discutindo o cumprimento da função social na gestão dos imóveis públicos federais, apon-



tando para os mecanismos de alienação cada vez mais presentes nos discursos, práticas e atos normativos dos órgãos responsáveis pela administração desse patrimônio. O autor demonstra que o patrimônio imobiliário da União tem sido utilizado para garantir e ampliar a riqueza e os negócios de uma pequena parcela dos brasileiros. Para que os gestores públicos deixem de atuar como agenciadores dos negócios privados, utilizando narrativas de modernização do estado para realizar a transferência de propriedades imobiliárias públicas aos particulares, sinaliza que é preciso implantar instâncias de gestão democrática e participativa, com poder decisório, na administração de imóveis públicos:–

Um só livro não dá conta de tanta vivência e intensa experiência de lutas, mas a presente obra procura deixar registradas essas histórias e análises, que são concretas e vivas e invertem os discursos oficiais passageiros e falaciosos, que procuram encobrir os fatos que gritam através da resistência popular, aos quais a publicação busca dar eco e tornar antídoto contra todo o autoritarismo e exclusão.

Destaco, por fim, que após esta publicação a vida continuará a pulsar nos corpos, nas disputas, nas reuniões, na memória, nos ânimos que variam com as esperanças, revoltas e frustrações e que inspirarão outros relatos. Mais que depoimentos, análises, estudos e descrições do vivido versus o concebido e sua disputa no campo da luta de classes – pensando aqui na obra de H. Lefebvre –, temos aqui testemunhos de luta que mostraram que a resistência vale a pena, e que o Estatuto da Cidade, como uma das melhores legislações que este país já produziu para si e para o mundo, lhes serve de referência e somente através das lutas pode se viabilizar.

A luta é maior do que a lei. A cidade também!



## **PARTE 1**

**Luta pelo processo  
participativo no plano diretor  
de Florianópolis (SC):  
avaliação de representantes  
distritais, da academia  
e da área jurídica**



# Estatuto da Cidade, poema e participação popular: reflexões sobre as práticas dialógicas como método de organização política no contexto de atuação dos EMAUs

Ana Maria da Silva Oliveira; Chiara Giambelli; Clara Bragança Boschiglia;  
Diego Dias Caraméz Rodrigues; Igor Augusto de March;  
Marina Iglesias Dinardi; Samla Gonçalves; Yuri Cristiano Berrido Gheler<sup>1</sup>

Após a euforia inicial gerada pela aprovação do Estatuto da Cidade, observa-se uma mudança sobre as percepções em relação à aplicação e a efetividade do documento. Apesar da importância do estatuto como um aparato legal na busca pelo desenvolvimento de cidades mais justas, é evidente que o contexto de apropriação mercadológica dos espaços políticos contribui para a problemática de sua aplicação. Assim, o artigo tem como objetivo ponderar sobre os novos debates sociais no âmbito acadêmico e sua influência diante da atuação dos Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo (EMAUs).

Ao correlacionar o Estatuto da Cidade com o Projeto de Orientação aos Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo (POEMA) – através da ótica discente socialmente comprometida – busca-se refletir sobre o potencial de renovação desses documentos, assim como o impacto transformador das experiências dialógicas dos Escritórios Modelo. Com foco na atuação do Ateliê Modelo de Arquitetura e Urbanismo (AMA), propõe-se discorrer so-

---

<sup>1</sup> Os autores são estudantes do Curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Santa Catarina e voluntários no Ateliê Modelo de Arquitetura e Urbanismo (AMA - UFSC). O AMA é um coletivo de extensão popular de autonomia estudantil. Tem como objetivo trabalhar de maneira voluntária com comunidades organizadas que não possuem acesso ao trabalho do arquiteto e urbanista. Através de práticas participativas, o grupo busca promover o debate sobre o direito à moradia e à cidade.

bre as relações desses documentos com as práticas participativas no contexto de mudanças sociais dos últimos 20 anos.

## Estatuto e EMAUs

Ao longo das décadas marcadas pelo amplo crescimento da população urbana, período de intensa migração do interior para as grandes cidades, o país viveu um processo de urbanização excludente caracterizado pela problemática da habitação e a luta pelo direito ao uso do solo e à propriedade. Como resultado disso, tem-se a segregação espacial – característica intrínseca à sociedade capitalista – expressa na contradição entre cidade formal e informal. Para Maricato (2008), pode-se considerar que a regra se tornou exceção e a exceção a regra, assim, a cidade legal provoca cada vez mais uma lógica excludente. Um reflexo dessa desigualdade, de acordo com Denaldi (2019), é o aumento da ilegalidade e precariedade habitacional.

A dimensão dessa precariedade e ilegalidade não é apenas resultado do crescimento da população ou de movimentos de migração. Relaciona-se com as características históricas do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, com as restrições para acesso à terra adequada e bem localizada na cidade e também com a atuação do Estado sobre a produção e reprodução do espaço urbano, que historicamente foi marcada pela seletividade e favoreceu determinados segmentos sociais. (DENALDI, 2019, p.33)

Contrapondo-se a essa urbanização excludente dentro de um contexto de declínio do regime militar e de reabertura política, ganha corpo o movimento pela Reforma Urbana. Isso se dá devido à articulação de diversos atores sociais e à adesão da população, excluída do debate da construção da política urbana. Tal articulação foi impulsionada pelos movimentos populares que exigiam liberdades políticas à sociedade. A partir disso, o movimento, que tinha caráter mais local, foi incorporando novas exigências coletivas, abrangendo sua base ao final da ditadura. Centrada na participação popular, os movimentos sociais à frente desse debate reivindicam uma proposta de lei a ser incorporada na nova Constituição Federal.

Como marco desse processo, em 2001, entra em vigência o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), que idealiza estabelecer o direito à cidade independentemente de sexo, cor, origem ou idade; regulamentar a produção e o uso

do solo urbano; a democratização do acesso à terra; a produção de habitações de interesse social e a participação popular sob as diretrizes da função social da cidade. O estatuto é, sem dúvidas, um aparato jurídico de extrema importância para a reforma urbana e para atenuar as incoerências da cidade capitalista. Entretanto, ele não atinge de maneira efetiva os seus reais objetivos, uma vez que se torna alvo da apropriação mercadológica. Essas contradições mobilizaram diversas entidades representativas em busca de meios que pudessem se colocar de forma combativa em favor das demandas populares.

Inserida no contexto da aprovação do Estatuto da Cidade, a Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FENEA) idealizou a criação de um coletivo de extensão popular, os Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo (EMAUs). Os EMAUs buscam aproximar a realidade social do fazer arquitetônico e urbanístico de forma prática, por meio da assistência técnica junto a comunidades organizadas que se encontram em situação de vulnerabilidade social. A partir dessa iniciativa e motivado pelos debates da época, em 2001, estruturou-se na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) o Ateliê Modelo de Arquitetura e Urbanismo (AMA). Assim como os demais Escritórios Modelo, o AMA pauta a sua atuação no Projeto de Orientação aos Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo (POEMA).

O POEMA foi publicado com a intenção de respaldar e direcionar possíveis caminhos de atuação, como um documento que compila as diretrizes dos EMAUs. As discussões acerca da sua estruturação se deram ao longo do próprio acúmulo de experiências dos primeiros Escritórios Modelo fundados na época. Concomitantemente a esse processo, o debate público a respeito das práticas profissionais de impacto social se intensificou, acarretando na construção da Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Lei de ATHIS n.º 11.888/2008). Tanto a lei de ATHIS quanto o Estatuto da Cidade se tornaram instrumentos jurídicos que fortalecem a atuação da entidade a partir da assistência técnica.

Com base nesses documentos e nos princípios freireanos de ação comunicativa<sup>2</sup> para a compreensão da realidade, presentes no POEMA, os EMAUs atuam junto às comunidades organizadas para promover o debate em torno do direito à cidade e à moradia. Através da atuação do EMAU, é possível relacionar

---

<sup>2</sup> Lembremo-nos que, no ano de 2021, completaram-se 100 anos do nascimento do Patrono da Educação brasileira, Paulo Freire, que tanto inspirou as práticas de extensão nas universidades brasileiras e dos EMAUs.

os princípios do Estatuto da Cidade e do POEMA. O Estatuto da Cidade aponta para as contradições existentes no espaço urbano produzidas pelos interesses do mercado e, nesse sentido, busca pautar as políticas de desenvolvimento urbano a partir da função social da cidade. O Estatuto traz um conjunto de instrumentos que visam limitar a atuação do mercado imobiliário como: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; outorga onerosa do direito de construir; instrumentos de regularização fundiária como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIs); a usucapião especial de imóvel urbano; e a concessão de uso especial para fins de moradia e de direito real de uso (CDRU). Ainda, por meio da efetivação do Conselho da Cidade (ConCidade), legitima a participação popular direta nos espaços de debate e decisão dos municípios, buscando garantir a gestão democrática do espaço urbano.

Consoante ao Estatuto, o POEMA tem como princípios fundamentais o trabalho coletivo e horizontal, a interdisciplinaridade e o processo projetual participativo que visa à mobilização social e o desenvolvimento das cidades a partir da visão daqueles que utilizam o espaço. Nesse sentido, ambos os documentos se embasam na participação popular para a construção de cidades mais justas e a defesa dos interesses coletivos.

O fomento à organização política e social das comunidades promove a inserção nos debates sobre os centros urbanos, de modo a garantir sua emancipação e o seu protagonismo na construção do território. Como coloca Cavanus e Massabki:

[...] para uma participação efetiva é necessário que as pessoas estejam mobilizadas e interessadas no processo, de forma que atuar nos destinos de nossas cidades é um instrumento de luta e conscientização. Só com a mobilização há condições para a participação efetiva [...]. (CAVANUS e MASSABKI, 2020, p. 5)

Nesse sentido, a metodologia participativa funciona como instrumento de mobilização e construção da luta pelo direito à moradia, além de reivindicar a ocupação dos espaços políticos historicamente negados às parcelas invisibilizadas da população.

## **Estatuto e sociedade, sociedade e EMAUs**

O Estatuto da Cidade, na atual conjuntura, pode ser colocado enquanto material que não foi efetivo em posicionar o “Direito e planejamento urba-



no [...] pela ordem jurídica no lugar onde sempre estiveram, isto é, no coração do processo sociopolítico” (FERNANDES, 2013, p. 228). A ideia de participação popular – vinculada à realidade social expressa no documento – não se efetivou diante da lógica estatal que atende aos interesses das classes dominantes. Nesse contexto, “cabe levantar dúvidas sobre a eficácia de instrumentos urbanísticos legais a serem propostos, quando a experiência histórica mostra exemplos abundantes de falência das leis que contrariam interesses poderosos” (MARICATO, 2013, p. 173).

Ao mesmo tempo, observa-se um processo de hostilização de movimentos sociais, centrados nas pautas de reforma agrária e urbana, que são responsabilizados pela “cultura da ilegalidade”. A ideia de cidadania corroborada pelos instrumentos jurídicos contemporâneos “se torna ameaçadora da ordem e precisa permanecer valendo como promessa, já que não pode ser constituída enquanto igualdade material entre os homens” (BORGES, 2009, p. 41). Assim, a realidade que se apresenta é de uma periferia, muitas vezes, “fortemente despolitizada no contraponto aos territórios e territorializações construídas pelos movimentos sociais dos anos 1980” (RIZEK, 2013, p. 13).

Os reflexos disso são visíveis nas bases de atuação política dentro das cidades. O enfraquecimento da posição de classe é amparado no processo que “atomiza os trabalhadores conservando-os num estado de massa e impedindo sua constituição como classe social” (SAES, 1994, p. 31 apud BORGES, 2009, p. 41). Esse desgaste é visto com mais clareza por parte da atuação política dos EMAUs, pela dificuldade da mobilização comunitária e, mais latente, pela destituição da figura do “líder comunitário”.

As investidas crescentes pelas forças de repressão do Estado e o aumento da violência, segundo Maricato (2013), acarretam em uma progressiva desmobilização comunitária, aplicadas na minguante adesão por medo de repressões. Os próprios planos diretores e legislações regulatórias produzem as cidades ocultas, caracterizadas pela violência e fruto de um processo de superexploração, também violento, da classe trabalhadora em vulnerabilidade socioambiental. Assim,

Com a pouca participação popular nas discussões, as ações tornam-se precárias e remotas. Quase sem participação e com dificuldades para a realização de trabalhos, a associação vai perdendo a credibilidade da comunidade e, como última consequência, acaba se desmobilizando, ou seja, não realiza mais trabalhos. (STIMAMIGLIO, 2004, p. 76)

A esses processos tem-se destacado a ação de ONGs e organizações sociais na tentativa de compensação de atuações que, muitas vezes, não conseguem fôlego político para seu firmamento. É notável que a participação dessas iniciativas no campo de atuação dos Escritórios Modelo ocorre com maior frequência. Porém, são necessárias ressalvas em relação à atuação destas iniciativas devido ao “discurso do empreendedorismo e do empreendedorismo social, [...] formas de assistência modernizadas e racionalizadas” (RIZEK, 2013, p. 15). Mesmo com a participação de tais agentes, a atuação dos EMAUs se mantém e – por meio da intercomunicação – ainda é possível alcançar o empoderamento e reativação dos territórios comunitários.

Ainda assim, o contato direto com as lideranças comunitárias é essencial para a construção do conhecimento coletivo, o desenvolvimento de projetos horizontais e a reorganização da comunidade. Isso porque na última década, com a assimilação dos processos de reconformação e desarticulação dos grupos sociais e movimentos políticos, a revisão dos processos participativos ganha novos contornos que assumem caráter restaurador dessas coletividades. Como coloca Guizzo:

Os coletivos são produzidos tais quais as subjetividades e, como já descrito anteriormente, a hegemonia dessa produção não favorece a perspectiva comum. [...] Assim, ao contrário de exaltar tais valores, [...] eles teriam que ser ultrapassados, inclusive na própria postura do especialista que já trabalha com práticas participativas. (GUIZZO, 2019, p. 52)

Assim como a hegemonia da produção capitalista não favorece a perspectiva comum, a falta de representatividade ignora as demandas específicas. A partir disso, é possível traçar um paralelo sobre como essas relações ocorrem dentro do meio acadêmico. No Brasil, a educação superior se ancora em uma lógica segregacionista, limitando-se em larga medida à esfera da superestrutura social. Apesar das estratégias de expansão das universidades subsidiarem a privatização dessa modalidade e terem um caráter paliativo, as ações afirmativas conquistadas nas últimas décadas apresentam-se como “medidas eficazes no combate às discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de grupos sociais excluídos” (PEREIRA, 2019, p. 18). Com a possibilidade de ingresso para estudantes pretos, pardos, indígenas e de baixa renda, a representatividade social dentro das universidades passa a ser correspondente aos estratos que compõem a sociedade brasileira, mesmo que em proporções ainda não equivalentes.

A partir desse processo, a tomada de consciência se intensifica dentro do meio acadêmico. Debates e proposições de mudança estrutural da sociedade passam a ser pautados de forma representativa. No entanto, devido à lógica capitalista do sistema, o cerne desse meio ainda se amarra no academicismo. A busca pelo contato estreito com a realidade, espelhando sua produção em tais demandas, é colocada em segundo plano, fato que colabora para o afastamento entre a universidade e a sociedade.

É nesse espectro que a extensão universitária se coloca como um caminho para reduzir essa distância e produzir conhecimento direcionado e coerente com a realidade que se apresenta. Ao aprofundar essa concepção pela visão dialógica, os Escritórios Modelo desenvolvem sua atuação. Inserido nas periferias e discutindo o direito à cidade e a formação estudantil desde sua criação, os EMAUs trazem, efetivamente, os grupos sociais marginalizados para os debates dentro da universidade, pautando a transformação social e o uso da extensão como ferramenta para a mesma.

Diante do novo pensamento participativo, é importante ressaltar a expansão do debate de novas perspectivas de gênero, raça, identidade de gênero, inclusão de pessoas com deficiência e de trabalho com as pautas relativas aos povos originários e quilombolas. O holofote posto sobre as novas organizações e pautas fundamentalmente identitárias – em parte pelos reflexos da forte adesão acadêmica universitária às teorias pós-estruturalistas – ganha grande espaço entre as gerações mais recentes de estudantes e reverbera por toda a classe. A mudança neste padrão de concepção, que atinge o debate político com potência crescente e passa por um processo de articulação organizada destes grupos vinculados a frentes ideológicas, se mostra essencial na interpretação dos novos padrões de atuação dos Escritórios Modelo.

## **Considerações finais**

A atuação proposta pelos EMAUs pode ser percebida como consciente da dinâmica do Estado burguês, lógica que se coloca como empecilho à participação popular nas decisões referentes ao planejamento urbano. Portanto, a constante atualização e revisão autocrítica presente na extensão popular permite que os EMAUs possam romper com o processo de personalização do indivíduo aprendiz – tendo em vista que o movimento participativo é sempre de

pensamento ideológico coletivo e que as relações entre educando e educador são bilaterais. É importante ressaltar esse movimento dialético constante dentro dos agentes inseridos na universidade, onde é imprescindível a horizontalidade – traduzida na atuação do professor enquanto orientador, abdicando de seu distanciamento acadêmico e protagonismo enquanto “coordenador” de um grupo de atuação. Esse e outros preceitos são postulados pelos textos-base do EMAU, que pretendem descrever com clareza o rigor participativo nas relações estabelecidas em sua atuação. Têm-se novas relações entre Escritórios Modelo e comunidades organizadas como geradores de novas perspectivas da formação coletiva. Assim, ambas as partes se põem cientes da realidade material de assimilação da cidadania nacional e seus desdobramentos.

O Estatuto da Cidade se encontra como documento prático dessa visão idealizada de gestão democrática. As perspectivas de mudança do direito desvinculado da realidade objetiva e da adesão às prerrogativas concretas do texto são ultrapassadas. A incongruência da comunicação entre lei e realidade dificulta a inserção dos grupos sociais no debate público e político. Dessa forma, as discussões sobre a efetividade dos documentos, diante das mudanças sociais dos últimos 20 anos, colaboram na busca por novos métodos de aplicação dos princípios de gestão democrática. Em contrapartida, os Escritórios Modelo aliados aos grupos sociais procuram repensar a realidade material como método de efetivação de participação popular, educação libertadora e ação coletiva.

## Referências

BORGES, Liliam Faria. O debate sobre a democracia na tradição histórica da social-democracia. In: BORGES, Liliam Faria; MAZZUCO, Neiva Galina (Orgs.). *Democracia e políticas sociais na América Latina*. São Paulo: Xamã, 2009, p. 37-60.

BRASIL. *Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012*, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm). Acesso em: 23 jun. 2021.

CAVANUS, Aline Vicente; MASSABKI, Tomás Carrera. Extensão universitária, participação popular e direito à cidade. In: *VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*, 2020.

DENALDI, Rosana. Unidade II - Política Habitacional, Financiamento e a Produção da Cidade. In: FAVARETO, Arilson; OLIVEIRA, C.L.S.; CONSTANTINO, C.A.S.; DENALDI, Rosana. *Política habitacional: novas urbanidades e ruralidades*. Salvador: UFBA/Escola de Administração, 2019.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212–233, 2016. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2681. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 10 jun. 2021.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou Comunicação*. 4a Edição. São Paulo: Paz e Terra, 1980

GUIZZO, Iazana. *Reativar Territórios: o corpo e o afeto na questão do projeto participativo*. Belo Horizonte: Quintal Edições, 2019.

MARICATO, Ermínia. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. 3 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. In: *urbe*. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2018 maio/ago.

PEREIRA, Lucinéa de Souza. O estudante de camadas populares na universidade pública: permanência garantida?. *Cadernos da Pedagogia*, v. 12, n. 24, p. 16-29, jan/jun 2019.

RIZEK, Cibele. Pensar a periferia é desdobrar alguns aspectos da cidade do presente. In: CALHEIROS, A. et al. (orgs.) *Marxismo e Produção Simbólica: periferia e periferias*. São Paulo: Nankin, 2013. pp. 9-21.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e.; BARBOSA, Maria José de Souza. Política de assistência estudantil como direito de permanecer na universidade pública. *Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, v. 16, n. 1, 2018.

SLEUTJES, Maria Helena Silva Costa. Refletindo sobre os três pilares de sustentação das universidades: ensino-pesquisa-extensão. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.33, n.3, pp. 99-111, 1999.

STIMAMIGLIO, Josiane. *O medo e a insegurança como consequência da desmobilização comunitária* – Uma perspectiva dentro do Fórum do Maciço do Morro da Cruz. 2004. Monografia (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2004.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; BASTOS, Eliane. A justiça social por meio das cotas na Universidade Federal de Rondônia. *Educação & Formação*, v. 4, n. 3, p. 104-123, 2019.

## O Plano Diretor Participativo

Analúcia Hartmann

O século XX viu nascer em todo o mundo uma crescente demanda da intervenção das instituições do Estado para a concretização dos direitos sociais, como saúde, educação, habitação e assistência social. Nesse movimento a constitucionalização de tais direitos – com evidentes diferenças de intensidade, conforme a situação política de cada país – passou a exigir ações positivas (de intervenção) do Estado, como garantidor da cidadania. Na década de 1970, essa gama de direitos seria enriquecida pelo novo ramo jurídico do Direito Ambiental, incluído nesse o meio ambiente cultural.

A democracia representativa não sendo mais uma resposta suficiente para a igualdade jurídica (de acesso) pretendida pela sociedade, também no Brasil aumentou a participação direta da população ou de segmentos da população, em colegiados dos mais diversos, desde associações de bairro a conselhos de consumidores, comitês de bacias hidrográficas e órgãos regulamentadores, passando por algumas experiências inovadoras de orçamentos públicos participativos.

A Constituição Brasileira de 1988 – além de outras qualidades – seria inspirada por essa demanda de participação, bem como pela previsão de obrigatoriedade de serem desempenhadas atividades conformadoras e transformadoras das estruturas vigentes em nossa sociedade, com base em uma ideia de igualdade de condições de acesso a direitos. Ao conjunto dessas atividades ou obrigações positivas, portanto constitucionalmente vinculadas, chamamos política pública: aquela que visa definir ou estabelecer uma meta de finalidade

coletiva, a ser alcançada através de ações. Não se trata de uma norma ou de um ato, mas de um programa de ação que engloba tais componentes.

Há que lembrar que antes da Constituição de 88 havia surgido a Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347 de 1985), resultado de um intenso movimento de juristas estudiosos e atuantes em matéria de processos judiciais coletivos, dentro do que se convencionou chamar de direitos metaindividuais (difusos, coletivos ou individuais homogêneos). A lei da Ação Civil Pública (ACP), complementada e ampliada em seus mecanismos e abrangência por documentos legais posteriores, especialmente pelo Código do Consumidor (Lei 8.078, de 1990), é até hoje a grande ferramenta processual utilizada pela população – representada por associações civis ou pelos Ministérios Públicos – para demandar seus direitos enquanto coletividade. O caminho da ACP nos Tribunais findou por consagrar sua utilização não apenas para o controle judicial das ações equivocadas do poder Executivo, mas também de sua omissão na execução de políticas públicas (demandas oponíveis e obrigatórias, visto que previstas na Constituição).

Quanto à discricionariedade do agente público – argumento que segue sendo utilizado e que revela confusão entre Estado e governo ou gestão –, essa reside tão somente na escolha da providência ou da medida mais adequada à satisfação da finalidade da lei e ao interesse público. Não há discricionariedade quando a Lei determina.

O controle judicial da omissão da implementação de políticas públicas tem ligação direta com a importância dos direitos em jogo, no sentido de assegurar o atendimento dos direitos compreendidos como básicos para a afirmação da cidadania. Assim, é legítimo esperar a intervenção do Judiciário para que sejam disponibilizados remédios à população, realizadas obras de saneamento, criados instrumentos e regulamentos de concretização de direitos de acesso físico para deficientes, ou simplesmente para que sejam efetivamente fiscalizadas as atividades públicas e privadas.

Nesse sistema, o direito difuso ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida (este último um conceito muitas vezes esquecido e mal desenvolvido doutrinariamente) consiste em direito-dever: todos são titulares desse direito, mas também devedores da obrigação de sua proteção (caput do art. 225 da Constituição Federal). A proteção do meio ambiente, como direito de terceira geração, ligado à vida, insere-se dentre aquelas finalidades previstas pela Constituição Federal que não podem ser negligenciadas. As obrigações ou progra-



mas para o cumprimento de tal objetivo são, portanto, políticas públicas de caráter obrigatório.

O art. 23 da CF/88 assim preceitua: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III – Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...) VI – Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – Preservar as florestas, a fauna e a flora.”

Quando a Constituição ou a Lei definem uma competência, elas impõem um dever. Trata-se de evidência legal que infelizmente também é muito deturpada, como se da competência apenas emanasse um poder, não uma obrigação, como é o caso. É competência comum ou, em outras palavras, é dever comum dos entes públicos da federação trabalhar pela proteção de tais bens, igualmente comuns, pertencentes à sociedade; à atual e às futuras gerações.

Este já era, em matéria ambiental, o espírito da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981 (Lei 6.938), especialmente em relação à criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente, o SISNAMA, conjunto que deveria funcionar em colaboração (órgãos federais, estaduais e municipais de meio ambiente). Colaboração que nunca ocorreu de fato, e que atualmente passa por um processo de delegações e de municipalização (Lei Complementar 140, de 2011), que pouco tem acrescentado à efetiva promoção da proteção do meio ambiente no país, quando não colabora com sua degradação, seja pela fragilidade técnica de grande parte dos órgãos de meio ambiente municipais, seja por sua baixa capacidade de agir com independência em face de pressões políticas e econômicas.

O capítulo do meio ambiente da Constituição encontra perfeita coerência com o artigo 23 anteriormente citado, que trata das competências administrativas. A começar pelo caput do art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Complementando esse caput, o § 1º do art. 225 da CF/88 determina: “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público ...”. Os incisos desse parágrafo incluem, dentre outros, a licença ambiental, a exigência de estudo prévio de impacto ambiental, a criação de unidades de conser-

vação, e a responsabilidade criminal, cível e administrativa por danos ao meio ambiente. A defesa do meio ambiente, portanto, é incumbência (dever), que deverá ser efetivada através de uma série de programas e de ações que no seu conjunto devem (ou deveriam) nortear a política ambiental do país.

Também é importante destacar que no Brasil, como em geral no resto do mundo, a legislação de proteção ao meio ambiente surgiu focada na preservação de alguns elementos naturais em grave risco de destruição, como a água, as florestas e a fauna nativa. Com o tempo, as regras ambientais tornaram-se cada vez mais abrangentes, obedecendo ao conhecimento da necessária associação e das inter-relações definidoras da natureza. Da proteção das partes, portanto, passou-se à definição de regras para a proteção das áreas com importância ambiental, habitats, ecossistemas e biomas, como um todo.

Nesse contexto, as leis ambientais passaram também a se articular com as regras urbanísticas, até então relegadas a normas de construção ditadas por outras preocupações. O desenvolvimento urbano, normalmente direcionado por interesses privados – especialmente aqueles ditados pelas elites políticas, sociais e econômicas –, passou a ser visto cada vez mais como um campo de aplicação e de demanda de políticas públicas, tais como a implantação de projetos habitacionais, a criação e a manutenção de espaços verdes, o combate à poluição do ar e a implantação de serviços de arruamento, fornecimento de energia elétrica, água e saneamento básico.

Há poucos anos ainda se discutia judicialmente no Brasil se as regras do Código Florestal deveriam ser aplicadas aos territórios urbanos, se os cursos d'água nas cidades deveriam possuir faixas protegidas de mata ciliar ou não, ou se as áreas de preservação permanente deveriam ser protegidas enquanto ambiente, ou se somente sua vegetação típica era objeto de proteção legal. Ora, o que se deve buscar é a harmonia entre os direitos fundamentais à moradia, às atividades econômicas, à educação, à cultura, à saúde e à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. No que respeita ao espaço da cidade, o planejamento através do plano diretor é impositivo, mas essa legislação municipal deve obedecer, como condição de validade, às regras gerais federais e estaduais (art. 24 da Constituição Federal), dentre essas as leis ambientais.

O agravamento do cenário urbano brasileiro, profundamente marcado pela desigualdade social que exclui e segrega, também resulta de um processo desordenado e predatório de uso e ocupação do solo. A resposta a esse cenário de falta de serviços essenciais, má qualidade do ar e de vida, moradias precárias

e em zonas de risco, depende de políticas públicas coordenadas e complementares da União, dos Estados e dos municípios, que efetivamente privilegiem o conhecimento e o interesse público, para isso ouvindo não apenas os especialistas em urbanismo, mas todos os segmentos da população, com atenção especial às camadas que mais sofrem com a ausência de infraestruturas.

Um dos princípios do Direito Ambiental é justamente o da participação informada da sociedade nas decisões sobre meio ambiente. E isso deve ser aplicado às decisões sobre o planejamento urbano, necessário à precitada sadia qualidade de vida da população que vive nesse meio (a imensa maioria da população brasileira, atualmente).

Antes da Constituição Federal de 88 já havia no Brasil – e foram por ela recepcionados –, documentos legais fundamentais para a proteção ambiental, notadamente o Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771, de 1965, sucedida e com sua proteção minorada pela Lei 12.651, de 2012), a precitada Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938 de 1981), a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347, de 1985) e a Lei da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661, de 1988), entre outras. A elas somaram-se, após 1988, muitas leis federais (incluindo-se nesse rol, por exemplo, a Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, Lei 9.605, de 1998), na esteira de uma Constituição impregnada pelos desígnios do desenvolvimento sustentável, consagrado internacionalmente na Rio 92 (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente).

No que interessa ao objeto deste artigo, há que destacar o denominado Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001. Essa lei federal está na base da legislação que posteriormente foi criada na busca de respostas ao dramático quadro de falta de moradia digna para a maioria da população brasileira (sem falar no enorme contingente de pessoas em situação de rua), e de regularizar as ocupações de milhões de famílias (caso das Leis 11.977, de 2007, e 13.465, de 2017, sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB). Foi o Estatuto da Cidade que determinou prazo para que todas as cidades brasileiras com mais de vinte mil habitantes estabelecessem ou fizessem a revisão de seu plano diretor, assim concretizando a determinação do art. 182 da Carta de 1988.

Florianópolis infelizmente não foge à regra nacional no que pertine à ausência de planejamento urbano adequado, ou de políticas de construção de moradias para a população de baixa renda, ou, ainda, de incentivos fiscais e de programas de melhorias e de obras públicas que promovam o estabelecimento

de emprego e renda nas áreas mais sensíveis. Sequer seu enorme patrimônio natural, fundamento de seu reconhecimento como cidade turística, possui proteção adequada – na legislação municipal ou dos serviços de fiscalização –, já tendo a capital catarinense perdido áreas de dunas e de manguezais, além de sofrer com a poluição de rios (quando não são simplesmente aterrados), lagoas e mar, bem como com a degradação da paisagem e com o paulatino desaparecimento das faixas de praia, resultado da supressão do ecossistema de restinga e da erosão marinha.

Em atendimento ao preconizado pelo Estatuto da Cidade, Florianópolis iniciou seu procedimento para elaboração do Anteprojeto de Lei de Plano Diretor em 2006, com bastante atraso em relação aos prazos determinados pela Lei 10.257/01. E iniciou estabelecendo a divisão do município em diversos distritos, coordenados por um Núcleo Gestor, previstos no Decreto Municipal 4215-6. O lançamento do procedimento, capitaneado, à época, pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) foi realizado com pompa, em audiência pública no Teatro Álvaro de Carvalho, e contou com a presença do então Prefeito e de várias autoridades, inclusive de representantes do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

Concomitante à promessa de realização de um diagnóstico ambiental preliminar em todo o território municipal, foram montadas estruturas para o trabalho de cada um dos 13 distritos (Decreto Municipal 4771-07), com utilização de recursos públicos, a fim de poderem os representantes distritais cumprir com o papel a eles designado de promover a discussão e a elaboração das diretrizes de cada uma dessas parcelas da população do território da cidade. Todos os representantes dos distritos foram eleitos pela população. Os representantes de categorias e entidades, cuja participação no Núcleo Gestor do Plano foi prevista no Decreto inicial, foram designados legitimamente. Além disso, o Núcleo Gestor era ainda composto por representantes dos diversos órgãos do Executivo municipal (26 membros, no total).

A estratégia desde o início, infelizmente, foi marcada pela fragilidade das informações dos órgãos públicos sobre as restrições ambientais, bem como pela ênfase no zoneamento para uso e ocupação do solo em cada distrito, em detrimento da discussão de um conceito concertado para a cidade, e do estabelecimento de eixos para um crescimento ordenado e sustentável – e mais igualitário. As dificuldades para a elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano

Diretor incluíram até mesmo a realização de centenas de reuniões somente para eleição de representantes distritais e para nivelamento de informações. Os distritos mais organizados em torno de associações, ou contando com assessoria de profissionais (moradores dos distritos ou contratados, estes últimos pela população mais abastada ou por segmentos econômicos), avançaram mais rapidamente na discussão, não sem as previsíveis tensões geradas pela existência de interesses diversos.

Em 2008, ocorreu a primeira interrupção do procedimento – até então – participativo. O IPUF desmontou as estruturas físicas dos núcleos distritais e deixou de convocar as reuniões do Núcleo Gestor, embora nessa ocasião centenas de reuniões já tivessem sido realizadas nas comunidades e elaboradas diretrizes e diagnósticos, com dispêndio de dinheiro público e com muito esforço pessoal voluntário da população.

Essa interrupção do processo participativo, e a opção de contratação de uma empresa de consultoria para elaborar o anteprojeto de lei, gerou uma grande e histórica manifestação de desagrado popular, que literalmente impediu a Prefeitura de apresentar em audiência pública – que deveria acontecer no mesmo Teatro Álvaro de Carvalho –, como pretendia, a minuta do anteprojeto “da empresa de consultoria”.

Ainda em 2009, antes dessa malograda audiência pública, o MPF já havia encaminhado ao então Prefeito uma Recomendação para reativação do Núcleo Gestor e retomada do processo participativo, com o seguinte teor:

Faço menção ao inquérito civil em epígrafe, versando sobre o procedimento de elaboração do Anteprojeto-de-Lei de Plano Diretor dessa capital e aos dispositivos de obrigatória obediência contidos na Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, **especialmente em relação à necessidade de efetiva participação da sociedade** em sua redação e deliberações, para, considerando as informações trazidas a esse Ministério Público Federal acerca de desativação unilateral dos núcleos distritais e gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, RECOMENDAR, na forma prevista pela Lei Complementar 75/93, a REVISÃO da atuação equivocada, bem como a retomada de processo na forma prevista pela legislação em vigor.

Havendo igualmente notícia de pretensão de contratação de consultoria técnica para elaboração do anteprojeto antes referido, REQUISITO cópias dos atos administrativos relacionados a tal disposição e das documentações apresentadas para tal contratação/termo final (caso já ocorrido), bem como informações sobre a forma atualmente definida por esse Poder Executivo

Municipal **para cumprimento do requisito essencial da participação legítima da sociedade.**

Finalmente, requisito desde já o cancelamento do edital e do julgamento ou contrato para consultoria técnica, caso a previsão não tenha como escopo unicamente estabelecer e fornecer dados técnicos para a deliberação final da sociedade sobre o anteprojeto-de-lei do Plano Diretor Participativo e instrumentos correlatos (inclusive zoneamento urbanístico), através de seus representantes legitimados pelo procedimento estabelecido pelo IPUF em 2006.

Importante destacar que o Núcleo Gestor nunca deixou de se autoconvocar para reuniões paralelas ao procedimento oficial (e ilegal), gerando documentos e informações para as diversas comunidades e entidades interessadas. Esse Núcleo e alguns representantes distritais também buscaram o auxílio do MPF e do MPSC para a retomada do processo participativo, denunciando os desmandos da Prefeitura na imprensa e em fóruns sobre o tema, inclusive para o Ministério das Cidades, que nada providenciou para que suas Resoluções fossem obedecidas (omissão específica).

Após as manifestações populares, convenceu-se o então Prefeito que não seria possível nem razoável persistir com a consultoria, e determinou que fossem reiniciados os contatos com os representantes da comunidade nos núcleos distritais e Núcleo Gestor, tendo o Executivo solicitado e obtido, para tanto, o auxílio dos representantes do MPF e do MPSC, que desde o início acompanharam os trabalhos do Plano Diretor (à época, a ora Autora e o Dr. Rui Richter, respectivamente).

Os termos dessa retomada dos trabalhos foram discutidos em reuniões, e o Executivo criou uma comissão própria para fazer a organização do material já produzido pelos Distritos, a fim de cotejá-los com os estudos e diagnósticos técnicos. Passou a coordenar os trabalhos para a elaboração do anteprojeto de lei o então Secretário de Educação do Município, Prof. Rodolfo Pinto da Luz (Decretos Municipais 8056 e 8057). A Prefeitura, naquela altura dos acontecimentos, estava devidamente ciente da necessidade de respeitar as regras legais e as Resoluções do CONCIDADES (Conselho ligado ao Ministério das Cidades).

Em meados de 2012, a Prefeitura suspendeu temporariamente as discussões sobre os diversos aspectos do Plano (estratégia nova – por temas – que vinha sendo adotada pelo Prof. Rodolfo, coordenador dos trabalhos,

e por seu sucessor, o Prof. Salomão Mattos Sobrinho). Em 2013, o MPF remeteu ofício ao novo Prefeito, destacando a necessidade do atendimento às recomendações anteriormente enviadas sobre o plano diretor, para que o processo participativo fosse mantido e respeitado o acordo estabelecido com a população florianopolitana e com as diversas entidades de classe intervenientes.

O Poder Executivo de Florianópolis, por meio do Decreto n.º 11.578, de 16 de maio de 2013, reconstituiu e regulamentou o Núcleo Gestor do Plano Diretor (Participativo) de Florianópolis. A redação dos artigos 1º e 2º do referido Decreto destacou a importância da participação popular na elaboração do plano diretor, especialmente ao determinar o amplo acesso da sociedade ao processo de revisão, a publicidade e a observância das diretrizes do Estatuto da Cidade:

Art. 1º Fica reconstituído o Núcleo Gestor do Plano Diretor de Florianópolis, órgão colegiado, constituído por representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza temporária, com caráter consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências, integrante do processo participativo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis.

Art. 2º Ao Núcleo Gestor compete:

I - acompanhar e avaliar as distintas fases de revisão do Plano Diretor de Florianópolis;

II - facilitar e defender a efetiva participação da Sociedade Civil no processo de revisão do Plano Diretor referido, a luz do Estatuto da Cidade;

III - emitir recomendações sobre a revisão do Plano Diretor de Florianópolis;

IV - promover a cooperação entre os representantes do poder público e da sociedade civil na formulação e análise das propostas de revisão do Plano Diretor;

V - acompanhar a mobilização social, colaborando com a condução das audiências públicas, conferência da cidade ou similar;

VI - atender o cumprimento das regras estabelecidas para as audiências públicas;

VII - acompanhar e avaliar as ações de comunicação, sensibilização, mobilização, divulgação, informação, capacitação e organização da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor;

VIII - promover ampla divulgação de suas deliberações a população;

IX - Cumprir e fazer cumprir o disposto na Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Apesar desse compromisso, de forma abrupta e após uma decisão legítima do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de convocar audiências distritais, foi mais uma vez rompido o processo participativo, em 2013. Desta forma, a fase final de redação do Anteprojeto de Lei de Plano Diretor de Florianópolis acabou rompida, e afastado ilegalmente o Núcleo Gestor. Seguiu-se um estranho e mal esclarecido açodamento na entrega de um texto gerado em gabinete à Câmara de Vereadores, em 18 de outubro de 2013 (tentativa de aprovação em dois meses, após sete anos de discussões). Houve falta de publicidade e de prestação de informações à sociedade, o que caracterizou a violação às diretrizes da Lei n.º 10.257/2001.

Os próprios técnicos municipais foram alijados do processo final, bem como não foram ouvidos os Procuradores municipais. De nada adiantou o pleito para que a Prefeitura retomasse um procedimento regular e de acordo com o Estatuto da Cidade e com a necessidade de uma verdadeira participação popular. Apesar dos muitos documentos de protesto da sociedade civil florianopolitana e de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ou o Conselho de Arquitetos e Urbanistas (CAU), entre outros, irrisignados com o modo impositivo e antidemocrático como a futura Lei Complementar Municipal 482, de 2014, chegou ao Legislativo.

Esse açodamento – produto de um acordo político com a direção da Câmara de Vereadores – também provocou gafes, equívocos técnicos e omissões no texto. Mesmo diretrizes já aprovadas em audiências distritais foram suprimidas. O texto foi até mesmo irregularmente complementado após seu protocolo no legislativo. Os próprios funcionários da Prefeitura admitem até hoje a dificuldade de se valer de um texto muitas vezes dúbio e em contradição com as plantas de zoneamento a ele anexadas.

Assim, o Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis foi feito às pressas e sem representatividade popular, possui equívocos e omissões. O texto, como alertaram pareceres técnicos diversos, não possui o conteúdo mínimo exigido no art. 42 do Estatuto da Cidade, não tendo delimitado quais as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, em consonância com o preceito constitucional da função social da propriedade. Além disso, o anteprojeto criou áreas de adequação urbana (AAU), sem definir claramente suas finalidades (inclusive em local pleiteado para implantação de unidade de conservação).



A Constituição Federal de 1988, como referido anteriormente, ao tratar do Plano Diretor e da participação popular no planejamento urbanístico municipal, prevê:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, **conforme diretrizes gerais fixadas em lei**, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O **plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A respeito da participação popular na elaboração do Plano Diretor, a Constituição do Estado de Santa Catarina, determina:

Art. 141 — No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão: (...) III - participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos (...).

Sobre o tema, oportuna a lição de Joaquim Castro Aguiar:

O plano diretor **há de tratar o espaço como manifestação social**. Não é um plano a nível de projetos de edificação, de habitação, de transporte, de zoneamento, sem assumir sua inerente e inafastável função social. Aliás, **o urbanismo não é uma questão instrumental, técnica, mas uma questão social, e os planos urbanísticos não devem afastar-se dessa linha. Enquanto os planos não contribuírem para a melhoria da qualidade de vida da população, constituirão peças técnicas sem préstimo algum**. O plano diretor envolve aspectos físicos, econômicos, sociais e institucionais, entrelaçados entre si, não sendo um fim em si mesmo e tendo por **objetivo a melhoria da qualidade de vida da população**. (Joaquim Castro Aguiar. Direito da cidade. Renovar, 1996, p. 45.)

Do Estatuto da Cidade, merecem destaque os seguintes artigos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes **diretrizes gerais**: (...)

II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na for-**

**mulação**, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 39. A **propriedade urbana cumpre sua função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, **respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.**

**Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.**

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

(...)

**§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:**

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 43. **Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:**

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (...)

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Assim, a gestão democrática da cidade, conforme o Estatuto da Cidade, tem um caráter permanente, pois está prevista no momento da formulação, da execução e do acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Para tanto, o Poder Público Municipal tem o dever legal de oferecer as condições adequadas, reais e efetivas a quem queira participar, mediante o fornecimento de informações completas, claras, acessíveis e precisas, esclarecimentos e dados, ampla divulgação das propostas e condições reais para a realização de audiências públicas, consultas e reuniões de debates. É o que a Lei determina.

Regulamentando essa Lei, o Conselho das Cidades, ligado ao Ministério das Cidades, para garantir a efetiva participação popular na elaboração dos Planos Diretores, emitiu a Resolução MCidades/CONCIDADES n° 25, em 18 de março de 2005, prevendo que “... entre as mencionadas diretrizes gerais, fixadas no art. 2º do Estatuto da Cidade, encontra-se a ‘gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano’”.

A referida Resolução definiu especificamente as regras de publicidade e de participação, as quais comprovadamente não foram observadas em Florianópolis.

Na Câmara de Vereadores, o projeto de lei foi tratado com uma urgência inusitada, o que impediu a realização de audiências públicas em número e na forma adequados, bem como impossibilitou a elaboração de pareceres técnicos, já que até mesmo a assessoria jurídica da Casa teve poucas horas para analisar o documento (embora tenha feito expressa advertência sobre o processamento irregular do projeto). Foram apresentadas mais de seiscentas emendas ao texto da Prefeitura (este com cerca de trezentos artigos), mas a votação dos artigos e emendas sequer foi precedida pela leitura de cada um em plenário, seguindo-se votações sem discussão e em poucos minutos.

Apresentando-se inviável uma solução extrajudicial para essa série de desrespeitos à legislação e à vontade popular, o MPF ingressou com ação civil pública (Processo n° 50216539820134047200) em novembro de 2013, para que o anteprojeto fosse revisto, renovando-se o processo de elaboração, desta vez com obediência à legislação.

A Justiça Federal desta capital (Dr. Marcelo Krás Borges) e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, bem analisando as provas e a elas aplicando a

legislação em vigor, julgaram procedente a ação, o que propiciou a retomada das discussões, em sede de execução provisória. Dessas decisões, destaca-se a afirmação categórica da afronta às condições de validade previstas no Estatuto da Cidade e nas Resoluções do CONCIDADES, bem como a obrigação de serem realizadas as 13 audiências públicas decididas pelo Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo (PDP).

Como consequência da obediência ao Judiciário, o Núcleo Gestor voltou a funcionar oficialmente, e as reuniões e oficinas no IPUF e nos distritos foram reiniciadas. Centenas de documentos foram elaborados dessa forma, levantamentos foram feitos, atas foram geradas, assim como registradas em vídeo as audiências públicas.

O processo de elaboração do texto manteve-se difícil, haja vista os interesses de empreendedores e as diferentes posições da população em cada distrito e também no Núcleo Gestor. Mas a discussão foi também inovadora, e permitiu a visibilidade de comunidades socialmente segregadas (comunidades carentes que são as que mais precisam de infraestrutura e de políticas públicas adequadas), relegadas nas decisões adotadas sempre no interesse daqueles que efetivamente detêm o poder econômico e político na cidade. Sem falar na ausência de um tratamento adequado às populações tradicionais, cujas características culturais normalmente não são consideradas pela Administração no planejamento da cidade e na definição de suas metas (apesar das regras também obrigatórias da Resolução 169 da OIT), até porque a cidade carece de cartografia social.

Foi possível observar e ouvir os diversos setores da sociedade de Florianópolis, e nesse sentido a experiência foi riquíssima. O esforço da população em geral, dos funcionários públicos intervenientes, dos representantes distritais, de entidades, de políticos e de profissionais de várias áreas, que participaram durante meses e anos dessas discussões, e a grande quantidade de pessoas que compareceram às reuniões e audiências, demonstraram inequivocamente o desejo e a importância da participação direta.

Essa última retomada de processo participativo, em 2014, como referido, foi acompanhada judicialmente através de processo de execução provisória (n.º 50252994820154047200). Provisória porque ainda pendia de análise e decisão um Recurso Especial do Município, encaminhado ao Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Infelizmente os trabalhos visando ao novo anteprojeto de Lei – especialmente por conta de discussões entre os membros do Núcleo Gestor, o IPUF e os representantes distritais e das contradições nos documentos que vinham sendo gerados – acabaram se prolongando demais e perdeu-se a oportunidade da deliberação final e da apresentação do texto à Câmara de Vereadores, com todo o respaldo da vontade popular, no final de 2016. Talvez tenha faltado, nessa oportunidade, uma análise política mais apurada (ou menos ingênua), ou não tenha sido vislumbrado o risco desse retardamento, por excesso de confiança de que a vontade da população não seria mais uma vez afrontada.

Assim, concomitantemente aos ajustes finais do anteprojeto, em 2017, alterada a gestão municipal, foi agilizada pela Procuradoria do Município a tramitação do Recurso Especial 1.687.821, no Superior Tribunal de Justiça. Nessa instância do Judiciário, não foi analisado o mérito da ação ou das decisões judiciais anteriores, mas acolhida a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal para pleitear a anulação da tramitação do Projeto de Lei do Plano Diretor. Segundo aquela Corte, essa legitimidade ou atribuição seria do Ministério Público Estadual. Apesar das atribuições do Ministério das Cidades (União) para a coordenação da política pública em discussão, bem como da existência de unidades de conservação federais e de bens dominiais e de uso comum da União (manguezais, praias, terrenos e acrescidos de marinha) em Florianópolis, cuja preservação depende também das regras urbanísticas e da fiscalização (uso e ocupação do solo) municipais, como bem pontuado, por exemplo, nos pareceres do ICMBio.

Muitas lições podem ser retiradas dessa traumática e frustrante luta travada em Florianópolis pela efetiva participação da população nas decisões que essencialmente dizem respeito aos seus espaços de vida, de cultura e de memória. Dessa batalha pela gestão democrática da cidade, prevista na Constituição e na Lei.

Há que se guardar a esperança de que tudo não tenha sido em vão, e que sementes tenham sido plantadas para o futuro, agora no contexto de uma emergência ecológica sem precedentes (mudanças climáticas). Talvez para o processo de revisão do plano diretor, por exemplo. Os documentos obtidos no processo existem e a experiência ensina a quem quer aprender.



## Cultura, busca de interseccionalidades, relação com o Estatuto da Cidade e “racismo orçamentário”

André Berté

### Contextualização

Qualquer debate que envolva cultura, política cultural, patrimônios material e imaterial, a partir das estruturas resultantes de um país colonizado, ainda cercado por fortes laços coloniais, tende a ser complexo, mais ainda para quem se interessa pelo direito à cidade tendo como amparo a permeabilidade em trajetória que ultrapassa três décadas, em literatura e música. A própria fragilidade de um debate cotidiano que una esses pontos coopera para um caminho no qual talvez pairam mais dúvidas e insatisfações a conclusões.

Estruturalmente temos que a existência e o fazer artístico independem de governos e/ou ideologias predominantes, embora muito de seu conteúdo simbólico exista a partir de circunstâncias e fatos políticos. Ocorre pela inerência a uma classe que cria por vocação e sentimento, desembocando em obras que passam a figurar como formas de expressão em celebrações, manifestações, encontros coletivos, atingindo forte simbolismo e, até mesmo, estabelecendo identidades culturais, linguagens, tradições, virando, muitas vezes, referenciais de determinados períodos.

Numa proposição que visa tratar de política cultural, é imprescindível estabelecer que em governos progressistas (raríssimo no país), cuja trajetória alinha-se à democracia, as expressões culturais tenham mais respiração, fomento,

espaço, investimento e, por consequência, visibilidade e acesso. Foi nessa atmosfera “democrática” que surgiu o Conselho Nacional de Cultura, para oferecer um instrumento norteador das políticas de regulação e desenvolvimento, tornando importante, portanto, que se demarque aqui o trato público com essas questões, algo que talvez possa ser extraído da relação entre as legislações e as políticas públicas, trazendo luz a marcos e dogmas históricos.

Vivendo numa sociedade materialista e conservadora, alicerçada por estruturas que mantêm privilégios e secundarizam direitos, tem-se que, a partir de longa trajetória reivindicatória de múltiplos ativistas, o patrimônio para a memória e a identidade de um povo e para a valorização das manifestações culturais obteve inserção na Constituição de 1988, definido como formas de expressão, modos de criar, fazer, viver, trazendo para a cultura um arcabouço de leis que denotam valoração jurídica e proteção legal. Essa “proteção” coopera na busca por relacionar avanços e retrocessos sob a égide dos 20 anos do Estatuto da Cidade, fruto de longo e diverso ativismo.

Embora o conteúdo central do estatuto seja essencial e, por consequência, também o dos planos diretores resultantes, sua interseccionalidade com a cultura, especialmente a imaterial, carece de conteúdos e pactuações mais profundas e essa tende a ser uma das linhas mestras do artigo em questão.

## Constituição Federal e o avanço do Plano Nacional de Cultura

Após empenho do governo federal e da classe artística, em inédito debate protagonizado pelo país via Conferências de Cultura, a Constituição Federal de 1988 teve incorporadas emendas importantes aos artigos 215 (em 2005) e 216 (em 2012), visando instituir novo processo de gestão e promoção, através de conteúdos com perfis bem delineados e expressamente vocacionados para uma intervenção concreta do poder público:

**Art. 215.** O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

**§ 3º** A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II - produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a



gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV - democratização do acesso aos bens de cultura; V - valorização da diversidade étnica e regional.

Cabe destacar que, embora o parágrafo 3º do art. 215 não seja novidade recente, dada a conjuntura, tem especial relevância que seja frisado:

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Já o artigo 216-A é das novidades constitucionais mais recentes e traz os princípios do Sistema Nacional:

**Art. 216-A.** O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

Para a história nacional, a inclusão de Plano e Sistema Nacional de Cultura na Carta Maior não é pouco, pois em contraponto à falaciosa democracia racial que nos cerca, lançava-se o país ao multiculturalismo, característica que pode ser considerada uma espécie de árvore genealógica da formação étnico-racial e cultural brasileira, se for possível traçar o paralelo dessa forma. Essa aglutinação de ideias e forças originou novas linhas inseridas em lei e encontrou simbólica guarida na Lei da Cultura Viva, que visava emancipar pela nação, através dos Pontos de Cultura, a ampliação de espaço para a maior quantidade de vozes e matizes possíveis, estabelecendo diretrizes que poderiam ter transformado vários aspectos da vida nacional, se fosse efetivada como política de estado e tido vida longa para os ajustes necessários.

Ainda, pelo viés da lei maior, tem-se que a todo município é imposto o dever de proteger e preservar seus bens culturais, materializando, portanto, uma competência irrenunciável.

**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

Já o inciso V profere: “Proporcionar os meios de acesso à cultura (...)”, cabendo destaque também ao artigo 182, cujo texto, *por conexão interpretativa, requer a inserção também da cultura:*

“a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. (art. 182)

## Estatuto da Cidade

A construção de uma agenda cultural mais consistente e alinhada à realidade de cidades segregadas do ponto de vista social e deficientes de infraestrutura e planejamento ganhou novos rumos a partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, ordem jurídico-urbanística avançada, mesmo na América Latina. Contudo, a Lei Federal 10.257/2001 completou 20 anos em período cercado por arbitrariedades de um governo autoritário e anticultural, que marca passos apressados e seguros para a negação absoluta de alicerces democráticos, marcos regulatórios, liberdade de expressão, educação e cultura. Estatuto, que, aliás, tem sua história relacionada ao período antidemocrático de 64 a 85, bebendo sua origem da primeira Constituição (CF/88) posterior ao restabelecimento da frágil democracia brasileira.

Visualizar o direito à cidade é, a partir de uma interpretação holística (e utópica em mundo do capital), esperar ganhos nos rumos urbanos no aspecto sociocultural, pois mesmo que tais deveres já estejam previstos na CF/88, a pauta urbanística constar em estatuto específico traz repercussões jurídicas relevantes, com destaque para o inciso XII do art. 2º da Lei 10.257/01:

*XII - Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.*

Assim, proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural brasileiro constituem princípios, bases fundamentais, que deverão ser necessariamente observados, de modo que eventuais danos ou ameaças a eles poderão ser questionados judicialmente.

Embora pouco citado na dinâmica que debate as nuances culturais, chama a atenção o conteúdo do inciso X, pois a cultura é grande “geradora de bem-estar geral”, seja físico, mental ou psicológico e, segundo variadas fontes, a cada R\$ 1,00 investido na cultura, retornam R\$ 1,59, gerando também um ótimo bem-estar à economia. Um estudo encomendado pelo Ministério da Cultura à Fundação Getulio Vargas, divulgado em novembro de 2018, comprovou que a cada R\$ 1,00 investido em eventos culturais, pelo menos R\$ 13,00 retornaram aos cofres públicos. O levantamento tomou como base o Estado do Rio de Janeiro, em análise que confirmou a geração de renda, arrecadação de impostos e surgimento de empregos:

**X** – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, **de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral** e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; (grifo nosso)

Partindo do estabelecido no estatuto, avançar, de fato, nos anseios do direito à cidade seria compreender que boas iniciativas resultam também ao relacionar cultura e plano diretor com maior abrangência, fortalecendo o protagonismo cultural.

## UNESCO

Sedimentando uma repercussão que ultrapassa fronteiras, tem-se como importante braço internacional a UNESCO, que, pela Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972), reconhece lugares na Terra com “valor universal excepcional”, alguns dos quais alçados a patrimônio comum da humanidade. Destaque também para a implementação das Convenções do Patrimônio Mundial (1977) e do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003, num trabalho que estabelece cooperações com os poderes executivos e com a sociedade civil.

## Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial

Memória e registro são fatores importantíssimos para a história da humanidade, e o Decreto nº 3.551/2000 instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e definiu um programa especialmente para esses patrimônios

nios. Do site do IPHAN extraímos que o registro é um instrumento legal de preservação, reconhecimento e valorização do patrimônio imaterial do Brasil, composto por bens que contribuíram para a formação da sociedade brasileira: celebrações, lugares, formas de expressão e saberes, ou seja, as práticas, representações, expressões, lugares, conhecimentos e técnicas que os grupos sociais reconhecem como parte integrante do seu patrimônio cultural. Ao serem registrados, os bens recebem o título de Patrimônio Cultural Brasileiro e são inscritos em um dos quatro Livros de Registro existentes.

## Pequeno enredo conjuntural

Estabelecido certo retrospecto das legislações que figuram sob o guarda-chuva do patrimônio cultural, marcos históricos recentes merecem citação, pois cooperam para diagnosticar sérios entraves à política pública, na medida em que desestabilizam a democracia, causam alvoroço nos mercados ultraliberais, que passam a forçar tendências e jogatinas mais intensas nos núcleos econômicos, gerando efeitos em cascata que extraem vultosos recursos de algumas áreas, dentre as quais **“sempre”** está a cultura: **a) as Jornadas de Junho de 2013**, desencadeadas a partir da mobilização do Movimento Passe Livre contra o aumento da tarifa nos transportes públicos e, explosivas, após declarações jornalísticas que penalizavam os estudantes (evento que já há alguns anos resta evidenciado como financiado, também, por braços da geopolítica internacional); **b) o Golpe de 2016**, que destituiu a presidenta, com base em crime financeiro não comprovado, com pano de fundo em pedaladas fiscais não previstas em lei, quando um dos fundamentos jurídicos mais célebres de nossa história vinculada ao positivismo argumenta que: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem há pena sem prévia cominação legal” (artigo 1º do Código Penal brasileiro), tipificação com força constitucional, consagrada pelo artigo 5º, inciso XXXIX, alicerçando os princípios da legalidade e da anterioridade. Constituiu-se, assim, em ato que a partir da esfera política institucional (mas não somente dela) feriu a limitação do Estado de interferir nas liberdades individuais, comprometendo seriamente direitos e garantias individuais constitucionalmente assegurados, maculando e fragilizando, por consequência, a democracia. Aqui cabem menções também às drásticas reformas que danificaram ainda mais nosso tecido social: Reforma Trabalhista, Reforma Previdenciária, Emenda Constitucional 95 – que sob domínio de

Temer congelou índices de investimento em áreas vitais, por 20 anos, estabelecendo retrocessos também em orçamentos da moradia e da mobilidade; **c) a controversa eleição de 2018** (sob suspeição de *fake news*, milícias e fortes laços internacionais vinculados à geopolítica e ao mercado), que possivelmente teria ocorrido de forma distinta sem a existência dos impactantes fatos citados anteriormente (Jornadas de Junho, Golpe de 2016) e sem a prisão do ex-presidente Lula (detido ilegalmente por cerca de dois anos), manchada pelos indícios há pouco comprovados pelo STF de que todo o processo foi motivado por questões político-ideológicas, trazendo à cena um elemento distinto, a “lawfare”, que, de acordo com matéria recente da *Carta Capital*, provém da junção de duas palavras da língua inglesa com elevada força retórica: law (direito) e warfare (guerra). A revista expressou que, em 2001, o major-general Charles J. Dunlap Jr. usou pela primeira vez o termo “lawfare” em texto escrito para a Kennedy School de Harvard, no qual fez uma reflexão sobre formas de “conflitos modernos”, os quais se utilizam da aplicação ou da má aplicação das leis em substituição ao campo físico de batalhas. Isso trouxe ao cenário um elemento internacional, indissociável, por natureza, da geopolítica. Nesse sentido, o periódico *Brasil de Fato* trouxe à tona uma carta oficial do delator do ex-presidente Lula em que o delator desmente as próprias declarações: “A empresa OAS não obteve nenhuma vantagem, pois inclusive não foi beneficiada por empréstimos do BCIE – Banco Centro Americano de Integração Econômica. Não sabendo informar se houve efetividade da solicitação do Presidente do BCIE, senhor Nick Rischbieth junto ao senhor Ex. Presidente Lula e demais autoridades citadas”, escreveu Pinheiro, desmentindo a acusação contra o ex-presidente. A informação foi divulgada por Bela Megale no jornal *O Globo*. **d) as incontáveis desregulamentações, descartes, boicotes e planejamentos governamentais ultraliberais; e) o protofascismo**, que fragiliza as instituições e as políticas culturais desde então, praticamente exterminando laços traçados que rumavam para promissora evolução.

Avaliando parte da conjuntura desde 2013, surgem como protagonistas, portanto, dois polos bem distintos e delineados: o oriundo de uma luta histórica que desemboca na busca da democracia, sedimentando legislações que, por sua vez, facilitariam o amadurecimento de ações efetivas na política pública cultural e, de outro, um protofascismo com passos efetivos, ancorado pelo neorracismo cultural, contrapondo e destruindo regulamentações que indicavam avanços e defendendo abertamente retrocessos, dentre os quais a

ditadura. Sob pretexto de não abstrair da grande importância que as ideologias políticas têm, relevante lembrar que alguns referenciais do patrimônio cultural beiram ao centenarismo, a exemplo do IPHAN – criado em 1937, e que responde pela conservação, salvaguarda e monitoramento dos bens culturais brasileiros, trazendo à reflexão um aspecto importante: quão grande é a ignorância ou o desprezo de certa elite financeiro-política pela história e pelo fortalecimento da política pública cultural, considerando que há indicadores também de instituições internacionais comprovando sua importância?

O fato é que o debate do direito à cidade, que deveria estar no ápice das discussões, com ações efetivas por cidades mais organizadas, justas, planejadas e arejadas por marcos históricos, memória e cultura, acaba sendo esvaziado por um capitalismo absolutamente selvagem, liderado massivamente por pleitos construtivos, turismo festivo, de entretenimento e predatório.

## **Pandemia, Lei Aldir Blanc e insensibilidades governamentais**

Além da CF/88, aliados importantes que rumam de encontro à cultura, como o Estatuto da Cidade e os planos diretores, por dependerem de nutrição do sistema político, têm dado mostras de dificuldade em abranger território tão vasto e heterogêneo como o Brasil. Uma forma de balizar esse argumento, a partir da visão de que são aspectos interligados, de que a cultura está interligada aos direitos e às cidades, é lembrar um episódio ainda fresco na memória. Trata-se da criação e tramitação da Lei Aldir Blanc (n.º 14.017/2020 – assim nominada em homenagem a um dos maiores compositores da música popular brasileira, vitimado pela Covid-19), que em pleno caos sanitário sem precedentes, deixou a classe artística em situação ainda mais delicada. Motivo: uma quantidade enorme de estados e municípios, mostrando enorme desprezo pelo estabelecimento de políticas culturais coesas, legitimadas pela classe e inseridas à CF/88 (arts. 215 e 216) não implementou as diretrizes básicas que fariam a estrutura avançar, abdicando da criação do CPF, sigla utilizada para designar o tripé: Conselho, Plano e Fundo de Cultura. Resultado: anos após a criação da estrutura, centenas de municípios não possuem secretarias de cultura, quiçá estrutura física, administrativa e cadastro quantificando e especificando dados sobre a classe e, em meio à Covid-19, sobram polêmicas sobre a má distribuição dos recursos e esses, oficialmente da classe artística, foram devolvidos – por muitos municípios – ao governo federal pela inexis-

tência de estruturas que viabilizassem sua destinação. Na ponta dessa visão ultraconservadora e omissa os artistas: desamparados pelo desemprego e pela fome. A lei foi transformada em auxílio emergencial, mas os governos introjetaram ao texto uma marca desumanizada: cobrar Certidão Negativa de Débito (CND) como um dos requisitos para a liberação do subsídio. Isso fez com que milhares de artistas, desempregados e endividados durante meses, fossem impedidos de captar os recursos (alguns dos quais vinculados a 3 insensíveis parcelas de R\$ 600,00) concedidos, preliminarmente, mediante apresentações culturais de forma on-line. Uma perversidade gigantesca, dado o estado de calamidade pública prolongado em que vivemos. Some-se a isso a desnecessária lentidão na tramitação do projeto de lei e o curto prazo inicial estipulado para que estados e municípios elaborassem mecanismos de seleção e transferência dos recursos. Em Florianópolis, todo o trâmite envolvendo especialmente o II Prêmio Aldir Blanc (n.º 469/2021) foi um escândalo, um dos quais está sendo a negação da Fundação Franklin Cascaes em publicar as notas dos não contemplados, sob alegação de que “a administração deve zelar pelos dados dos proponentes em virtude da lei geral de proteção de dados” (OE 326/2021), um desrespeito, inclusive, à Lei da Transparência.

## **Alertas sobre riscos à memória cultural**

Num simples exercício de memória, ao correlacionar legislações buscando como substrato avanços na política pública da cultura, ancoramos em um caos de desilusão ao constatarmos que, em pouquíssimos anos, catástrofes culturais emblemáticas atingiram em cheio um país absurdamente rico e diverso culturalmente. Alertas sobram acerca de sucateamentos das políticas e até do patrimônio físico (que tem sempre maior impacto em nossa sociedade de consumo, contudo, até a questão material é ignorada quando vinculada à arte), ocasionando perdas irreparáveis:

a) Extinção do Ministério da Cultura após o golpe de 2016. Embora restabelecido após enorme mobilização de artistas e ativistas país a fora, estabeleceu um sintoma primário da política planejada para o setor desde então, e aprofundada desde 2016 por desvios da função, desidratação dos marcos e das diretrizes que davam margens concretas de avanço. Hoje, o Ministério virou uma Secretaria, com arquivos sob gestão do Ministério da Justiça. Contudo, a pasta e seus apêndices administrativos têm como prerrogativa executória e

orçamentária desmontar o setor, pautando cortes sequenciais, perseguição e patrulhamento ideológico.

b) Museu da Língua Portuguesa – reduzido a cinzas, em 2015, reabriu minimamente em 2021, após as chamas ceifaram milhares de espécies que o centenário Instituto Butantan armazenava. Evaporaram também centenas de milhares de prontuários do arquivo de um dos principais hospitais psiquiátricos do Brasil.

c) Museu Nacional do Rio – O incêndio no Museu Nacional aconteceu em 2018, ano em que completou 200 anos. A maior parte do acervo, de cerca de 20 milhões de itens, foi totalmente destruída: fósseis, múmias, registros históricos e obras de arte.

d) Cinemateca de SP pegou fogo em 2021 – Desde 1940 tornou-se uma das maiores cinematecas em restauro do mundo, abrigando milhares de rolos de curta, média e longa-metragem, dentre os quais o arquivo completo de Glauber Rocha, grande referência do Cinema Novo. Havia também programas de TV, registros de jogos de futebol e gravações de Marechal Rondon. Estima-se que quatro toneladas de documentos sobre políticas públicas de cinema do Brasil tenham sido queimadas, risco imensurável à memória das instituições, do audiovisual e de parte da história do Estado brasileiro.

Há, na verdade, excesso de dados que nos deixam chocados. Um deles, detalhado pelo *El País*, mostrou que o Museu Nacional, consumido pelas chamas em 2018, na gestão Michel Temer (MDB), recebia menos investimento do que a Câmara dos Deputados na lavagem de seus veículos oficiais ou que o poder executivo na manutenção do Palácio da Alvorada, desocupado desde o impeachment de Dilma Rousseff. Em 2018, a Mesa Diretora previa gastar 563.000 reais em dinheiro público para deixar seus carros limpos, um valor 2,7 vezes maior que o destinado ao primeiro museu brasileiro.

## Florianópolis, mas porque não Desterro?

Esse simples retrospecto, que esmiúça experiências e leis que poderiam ter educado os gestores públicos em matéria de políticas públicas, desnuda qualquer possibilidade de desculpas para um discurso desinformativo, vazio e preconceituoso, restando evidências de que não valorizar essa temática faz parte da herança colonial que massivamente preteriu pautas humanitárias, educacionais e culturais. Há de fato o decolonialismo em evidência.



Assim, chegamos a Florianópolis, por certo mais bela e humanizada se mantida com o nome Desterro, ao invés de homenagear o ditador Floriano Peixoto. Aqui, infelizmente, a despeito de sua enorme beleza natural, exemplos de boas políticas na cultura parecem nulos, com desrespeito das instituições governamentais aos marcos e patrimônios culturais, às legislações e ao orçamento, que seguidamente sofre cortes ou deixa de ser aplicado.

## Plano diretor de Florianópolis

No que tange ao planejamento urbano, na lei complementar que institui o plano diretor municipal (Le 482/2014), artigos tratam de aspectos relacionados ao patrimônio vernáculo e evocativo. Nas Áreas de Preservação Cultural surgiu a APC-4, referente aos “Locais de Memória e Área Interesse Cidadão”, pactuados pelo art. 143:

à preservação dos lugares onde ocorreram fatos de valor histórico ou legendário, que se mantêm presentes na memória coletiva ou onde acontecem atividades que incorporem valores intangíveis materializados no espaço.

Há importância nisso, bem como nas categorias de preservação para gestão de Áreas Históricas (APC-1), contudo, numa percepção macro, um dos grandes absurdos da LC 482/14 (fora os absurdos de cerceamento ao debate público, patrocinado por atuação arbitrária do poder público local ao longo de anos consecutivos) é a não inclusão de referenciais constitucionais relativos ao patrimônio cultural e aos preceitos dele originados.

Explico: não conter um capítulo especial tratando dos povos originários, das comunidades tradicionais, é absurdo dialético, filosófico e histórico, além de, especialmente, anti-cultural, pela realidade pesqueira da região.

Materializar no texto “consideração do caráter insular da maior parte do território municipal” não deixa específico, tampouco explícita, a importância que a tradição e a vocação pesqueira têm para a história local, e não a traz proteção, um dano absurdo. Semelhante insignificância é dada também à grandiosa história dos grupos de capoeira, conforme será descrito em breve.

Esses questionamentos encontram eco na CF/88, evidenciando abusos vários:

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

É exatamente essa previsão constitucional que traz ainda mais marcas negativas às gestões municipais. Cite-se, primeiramente, a não criação de uma Casa de Passagem indígena, proposta há muitos anos pela comunidade científica e acadêmica, por ativistas sociais, por membros do parlamento municipal e do judiciário. Ausência que submete as várias etnias que migram para a cidade todos os anos a péssimas condições de moradia, deixando-as expostas a maus tratos, preconceitos e falta de estrutura mínima que respeite suas tradições e costumes. Isso força um sentimento negativo de parte dos moradores, pela incompreensão de sua importância histórica e por vê-los aqui sobrevivendo em condições que chocam os olhos mais atentos. De forma objetiva, pode-se afirmar que o município lhes nega a cidadania. Isso fere legislações, mas fere igualmente a história local.

De acordo com o Censo de 2010, existem hoje, em Santa Catarina, mais de 16 mil pessoas autodenominadas indígenas, pertencentes às quatro etnias (Guarani, Kaingang, Xokleng e Xetá) e provenientes das trinta comunidades indígenas existentes no Estado.

O município encontra-se em um território ancestral de circulação de diversos grupos e etnias, chamado por historiadores de Pindorama, ou Território das Palmeiras. Esse território possuía caminhos e rotas de conexão, do litoral ao interior do continente sul-americano. Tal rede de caminhos era chamada de *Tapé Aviru* (ou Peabiru), o Caminho Macio, pela preponderância de gramínea. Antes mesmo de Desterro e Florianópolis, era denominada *Meimbipe*, a Ilha de Santa Catarina, onde historicamente é incontestável que a presença e a circulação indígena são milenares, muito anteriores à própria existência da cidade. Os nomes de diversos bairros locais guardam esta presença na memória histórica da cidade, tais como: Araçás, Capivari, Cacupé, Jurerê, Sambaqui, Itaguaçu, Pirajubaé.

A história da presença indígena no município de Florianópolis é profundamente marcada pela violência, e até mesmo a fundação da cidade, pelas mãos de Dias Velho, marca a expulsão dos Guarani (chamados na época de

Carijós, da então Ilha do Desterro, marcada pela morte e pela escravização de diversos indivíduos dessa e de outras etnias nativas deste território, inclusive nas obras de importantes marcos da cidade).

Prova da completa falta de políticas de acolhimento e de garantia de direitos às populações indígenas no município é a Ação Civil Pública n.º 5030065-13.2016.404.7200, de autoria do Ministério Público Federal, que almeja obrigar a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) a construir e manter uma Casa de Referência para essas pessoas e grupos. A sentença favorável, no entanto, permanece pendente de cumprimento.

Partindo para outros aspectos do PD, há fundamentos que tratam da cultura, mas predominantemente voltados a áreas construídas ou buscando viabilidades futuras. A AP4, por exemplo, contempla nos imóveis as atividades produtivas ou manifestações culturais, de caráter singelo e popular, desde que significativas no contexto urbano ou rural.

Assim, essas previsões pactuadas na LC 482 abrem o campo de visão para elucidar que a cultura e todas as possibilidades que possam ser dela extraídas encontram injusto amparo em leis que resultam no desenho e no planejamento urbano. Essa fragilidade abre margem para que a mão do estado aja com o que ela tem de mais assíduo: o direito penal, pela militarização dos espaços.

Surgindo o direito penal, surge o momento oportuno para destacar a atividade penalista e persecutória do município em relação às manifestações culturais que reivindicam voz e inserção no espaço urbano. As Batalhas de Rap são exemplo de movimento que atualmente sofre com um Estado que criminaliza as expressões culturais, impactadas pela militarização também dos espaços urbanos. Essa forma de atuação, tratada pelo geógrafo Stephen Graham como urbanismo militar, sob o alibi da “promoção da ordem pública”, já criminalizou o samba, a capoeira, a música, a poesia e hoje expande a polícia-política de coação e mão armada para os encontros semanais que ocorrem também, já em escala menor, no Largo da Alfândega (geografia de grande cobiça empresarial!), bem como para as pautas identitárias, muitas delas também artísticas.

Vale o destaque de que o rap tem enorme simbolismo nas comunidades e mostra preocupação com os centros urbanos, justamente um dos pontos ocupados pelos jovens nas Batalhas. Aqui, o Estado fere de morte parte da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e plano diretor, negando sistematicamente o direito à cidade, e, por conexão, sua função social, alimentan-

do uma das principais características da formação social brasileira: a segregação espacial.

A cidade é arte, a cidade é cultura. As cidades têm arte, as cidades têm cultura. Criminalizar artistas pela exposição de suas criações nas cidades é punir o sentido coletivo de formação de um país, de um estado, de um município, de um continente, da cultura resultante dos múltiplos elementos, inclusive, e não somente, étnico-raciais, que transversalizam a construção da história.

Se não for exagero de semântica, nem proibido sonhar, vislumbra-se outro ponto desestruturante na lei 482/14: a não inclusão de um plano setorial para a cultura no artigo 285, restringindo a possibilidade de extensão do debate, da infraestrutura e de investimento para o setor. É mais um pecado que fragiliza a interseccionalidade aqui compreendida vital para novos marcos culturais coletivos. Para tanto, maior intersecção com outros setores, arquitetura e educação, por exemplo, é indispensável, pois as manifestações culturais evocam as cidades como um lugar de encontro e uso comum, como um local de efetivação de sua função social.

Abordando a ideia de uso comum, nos aspectos ambiental e cultural, a PMF jogou no lixo o Art. 10, que propõe **diminuir a pressão de crescimento nas áreas de interesse cultural e ambiental da cidade**, pois se sabe que a metragem construída nos últimos anos explodiu, com participação ativa da prefeitura municipal, ao fragilizar ações de resguardo, através do esvaziamento do SEPHAN, e de planejamento, via reformas administrativas que desidrataram o IPUF, há tempos marcado por um perfil de gestão empresarial. Soma-se a essas questões a não abertura de concursos públicos na FLORAM, órgão fiscalizatório que conta com aproximadamente 10 fiscais para todo o município, uma piada, no mínimo, de mau gosto. Outro fator que consolida essa avaliação é o número explosivo de denúncias por devastações, invasões, construções em áreas de APP ou sem alvará, e grilagens, feitas junto ao Ministério Público. Não há como negar também que a PMF esvaziou completamente o sentido do previsto nos artigos 11, 12 e 13, cujos conteúdos expressam:

II – valorização e reconhecimento da paisagem natural e histórico-cultural do Município como parâmetro do desenvolvimento urbano (art 11); III – a consideração da paisagem natural e cultural como parâmetro do desenvolvimento urbano equilibrado (Art. 12); I – a conservação da natureza estabelecida como premissa na maior parte do território do Município (Art. 13).

A lista de arbitrariedades é maior, mas essas já dimensionam o poder público como guardião da devastação ambiental e cultural que assola a cidade. Mesmo que a Ilha ainda tenha encantos, apesar dos desmandos e da predação diária, nada pode nos eximir de compreender a perversidade das gestões municipais, que governam sedimentando o massacre especulativo e imobiliário: acúmulo de riqueza nas mãos de poucos.

Os aspectos de avaliação do plano diretor tratados anteriormente mostram gestores públicos com cara de mercado, pois mesmo sinalizações internacionais que poderiam, inclusive, agregar valores monetários em pontos turísticos, são desprezadas. Assim, nessa complexidade urbana, surge um bicho de nome esquisito e de atitudes assombrosas: a gentrificação. Nova inimiga dos pobres e dos artistas, de impacto significativo na vida dos fazedores de cultura nos centros urbanos, a gentrificação nada mais é do que o afastamento de vários grupos sociais de áreas públicas, patrocinado por dinheiro público e privilegiando uma camada ínfima da sociedade, em detrimento do patrimônio histórico, paisagístico e cultural.

Um desses patrimônios é a capoeira, e a publicação “Direito achado na rua”, edição n.º 9 (IBDU), aduz que “a capoeira se manteve na história do subterrâneo como resistência cultural e política, ocupando e ressignificando espaços desde o período colonial. No primeiro código penal republicano, em 1890, a capoeira foi positivada e criminalizada. A práxis da capoeira como manifestação cultural de dança e luta, entre os séculos XVI, XVII e XVIII, era brutalmente perseguida por constituir uma forma de resistência cultural afro-brasileira contra a dominação lusitana”.

Trajetória que inspira a ousadia de hoje formular que a capoeira oferece, além de um sentido de pertencimento muito profundo pela consolidação ao longo dos séculos, um currículo interdisciplinar vanguardista ao agregar esporte, arte (pela dança e música), sentido de geografia (disseminado por várias regiões e continentes), religiosidade, história (ao perpassar longos períodos históricos) e cidade, ao aglutinar tantos aspectos distintos e ainda propiciar o sentido de ocupação urbana, o que o estatuto prevê como função social da cidade. De perseguida e criminalizada passou à modalidade esportiva (1937), chegando a patrimônio imaterial da humanidade mais recentemente. A trajetória da capoeira no Brasil oferece um retrato nu e cru do comportamento da sociedade brasileira nos últimos séculos.

A grandiosa capoeira é elemento estruturante de uma manifestação cultural, espaço e tempo onde se expressam simultaneamente o canto, o toque dos instrumentos, a dança, os golpes, o jogo, a brincadeira, os símbolos e rituais de herança africana – notadamente banto – recriados no Brasil. Profundamente ritualizada, a roda de capoeira congrega cantigas e movimentos que expressam uma visão de mundo, uma hierarquia e um código de ética que são compartilhados pelo grupo. Os mestres de capoeira são detentores dos conhecimentos tradicionais dessa manifestação e responsáveis pela transmissão de suas práticas, rituais e herança cultural. O conhecimento produzido para instrução do processo permitiu identificar os principais aspectos que constituem a capoeira como prática cultural desenvolvida no Brasil: o saber transmitido pelos mestres formados na tradição da capoeira e como tal reconhecidos por seus pares (site do IPHAN).

Apesar dessa trajetória longa e rica, resta evidenciado um retrocesso inequívoco da gestão municipal no trato dado a ela, estabelecendo insensibilidade gritante contra esse patrimônio cultural imaterial da humanidade, num país que tem apenas seis elementos detentores de título tão grandioso (o forró acabou de ser reconhecido).

Esse processo deu-se após a liberação de fundos do PAC (em 2015, num montante de R\$ 60 milhões do Governo Federal, segundo anunciado pela prefeitura à época), pois a reforma do Mercado Público municipal afastou a tradicional roda do vão central, sedimentando o avançado processo de elitização da cidade, que é a gentrificação. A alteração promovida pelo **ex-prefeito Cesar Souza Jr.** excluiu a participação popular, e o **novo Mercado Público municipal** descaracterizou-se no nome e na arquitetura, desfigurando a ecleticidade dos frequentadores, a presença do colorido étnico brasileiro, as manifestações espontâneas da população. A perversidade sedimentou sua marcha, privatizando o **vão central**, instituído como **Espaço Cultural Luiz Henrique Rosa** nos anos 1980. Resultado: afastou o povo e os capoeiristas, mantenedores desse patrimônio da humanidade. Assim, pode-se dizer que a capoeira passou a ser novamente perseguida durante o processo para a revitalização do patrimônio histórico, remontando aos períodos de perseguição no qual os praticantes eram obrigados a manifestarem essa tradição escondidos ou afastados dos centros urbanos.

Ali não há mais lugar para a capoeira, para as rodas de samba, para o teatro improvisado, para a poesia e para o inusitado, e um sentido da alma da cidade, que em seu entorno se alicerçou, foi extinto.

Assim, o art. 5º do plano diretor municipal expõe objetivamente o ácido confronto da PMF com um patrimônio imaterial da humanidade, uma vez que as rodas de capoeira, sendo afastadas da vida da cidade, deixam de ser priorizadas como usufruto pela sociedade, conteúdo previsto no artigo 5º do plano diretor: (...). As áreas e setores definidos como portadores de valor natural e cultural que importa preservar passam a ser reconhecidos como patrimônio natural e cultural de Florianópolis e deverão ser delimitados e protegidos, **priorizando sempre seu usufruto pela sociedade.** (grifo nosso)

## Tombamentos

Florianópolis também perde, especialmente nas últimas duas gestões da PMF (uma agora reeleita), quando surge um choque brutal entre o estabelecido para a cultura no Estatuto da Cidade e o ocorrido com os destombamentos, já que, em 2015, várias áreas tombadas foram destombadas pelo executivo, evidenciando um absoluto descaso da prefeitura com marcos culturais históricos. Há, portanto, novo capítulo de um longo histórico de descasos através da revogação injustificada dos tombamentos das freguesias Ribeirão da Ilha, Santo Antônio de Lisboa, Sambaqui, da orla de Coqueiros e de Itaguaçu, além de “unidades arquitetônicas isoladas”, desrespeitando a Lei 482/14. Fechando esse episódio governamental criminoso, temos que essas áreas não foram tombadas novamente pela gestão de Gean Loureiro.

Documento importante norteador da política local é a Lei Orgânica (LOM), que pactua, em relação à cultura:

Art. 4º - É assegurado a todo habitante do Município, nos termos das Constituições Federal, Estadual e desta Lei Orgânica, o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, ao usufruto dos bens culturais (...).

Art. 9º - Compete ao Município prover o que é de interesse local e do bem-estar de sua população como, dentre outras, as seguintes atribuições:

XII - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural (...) observadas as legislações federal e estadual;

Há, no artigo 121, interseccionalidade importante com a educação, ao prever que o “ensino municipal será ministrado com base nos seguintes princípios: integração comunidade-escola como espaço de criação, valorização e difusão da cultura popular (art.121, X)”.

Já na seção especialmente orientadora da cultura, tem-se que “O Município apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, enfatizando o resgate, a preservação e a promoção da identidade e da memória local (Art. 123); e, ainda, que “A definição e execução da política municipal de cultura contará com a participação de categorias envolvidas com a produção cultural” (art. 124, par. único). Notemos que não há pactuação de percentuais para a cultura na Lei Orgânica Municipal, um indício das dificuldades de avanço do setor.

## Boas leis não significam bons governos

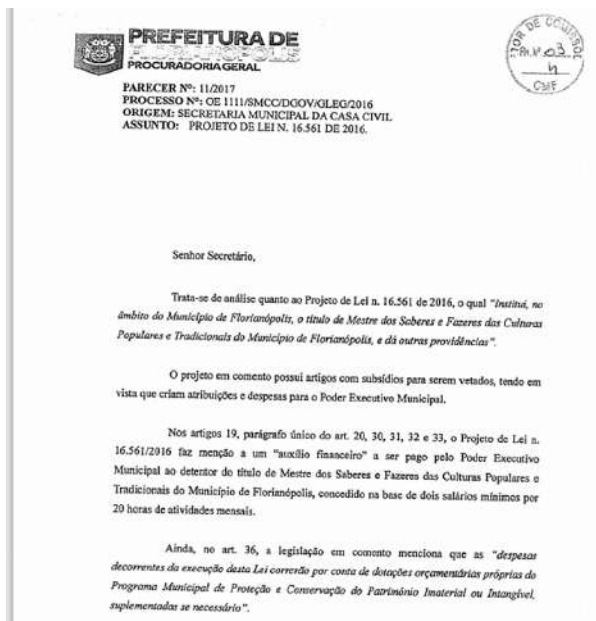
1. A falta de valorização dos múltiplos aspectos culturais que poderiam oxigenar a Ilha pode ser exemplificada por alguns projetos de lei do legislativo municipal, alguns deles da autoria do ex-vereador Lino Peres, capazes de agregar conteúdos importantíssimos à história do município, mas que foram negados pelos prefeitos e suas bancadas conservadoras, tais como:
2. Samba de terreiro (Indicação n.º 01047/17) – Em 2017 foi enviado um projeto ao Prefeito para que a prefeitura oficializasse o projeto samba de terreiro, realizado sazonalmente na Escadaria do Rosário, resgatando linguagens, preservando um dos principais elementos da cultura afro-brasileira.
3. Lei Mestre dos Saberes e Fazeres Culturais – O Projeto de Lei n.º 16.561/16 foi construído com protagonismo do setor cultural e, embora aprovado (Lei n.º 10.177/17), nunca foi aplicado por não haver interesse público, já que o prefeito Gean Loureiro vetou o artigo que previa a remuneração dos mestres. A lei criou marcos legais para valorizar os grandes mestres das culturas tradicionais ao reconhecer e remunerar a transmissão e difusão de seus saberes para as próximas gerações.

Esse veto (Imagem 1) é um documento de grande valoração histórica, evidenciado a recorrente utilização de vetos que definem “**INVESTIMENTO**” como “**Despesa**”, quando, na realidade, embora exista o Orçamento Anual (LDO), o executivo (nesse caso, o prefeito) tem o poder de veto, de realocar valores “do” e “no” orçamento e de buscar empréstimos suplementares quando julgar necessário (a exemplo do empréstimo de cerca de 100 milhões de reais destinados a asfalto, viabilizado pelo executivo em plena pandemia). Tudo isso



é corriqueiro na esfera administrativa, só não é dito que são vetados projetos que não são tratados como prioritários, ao passo em que outros são aprovados, mesmo que prevejam em seus conteúdos a necessidade de recursos financeiros. É uma prova cabal de que a ideologia tem impacto muito forte na atividade política, ao contrário do que muitos pensam, bem como de que a legislação é utilizada pelos gestores para manter a estratificação social, diga-se: privilégios. Assim, na linha do que aqui se pretende construir, ficam evidenciadas duas questões: o desdém político para com projetos de cunho artístico, tratando-os como gastos, não como investimento, e o racismo orçamentário em relação à cultura.

### Imagem 1: Veto à Lei Mestre dos Saberes e Fazeres Culturais



Fonte: site da PMF.

3) O Projeto de Lei n.º 16892/16, que institui a Política Municipal de Cultura Viva, destinada a promover a produção e difusão da cultura e o acesso aos direitos culturais, foi negado pelo prefeito e sua base.

4) O Projeto de Lei n.º 18.060/2020 visava o Auxílio Emergencial para Trabalhadores e Trabalhadoras do Setor Cultural durante o período de crise

sanitária pela pandemia do coronavírus – Covid19, emergência de saúde pública de importância internacional, nos termos da Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Estadual n.º 562/2020, de 17 de abril, e pelo Decreto Municipal n.º 21.545, de 11 de maio de 2020, no período em que perdurasse o fechamento dos espaços culturais por razões sanitárias, mas foi negado pelo prefeito e sua base política.

## **Não cumprimento das metas do Plano Municipal de Cultura**

Em relação ao delineado após 2003, como política cultural nacional, o município, teoricamente, seguiu o proposto pelo Sistema Nacional de Cultura, instituindo o CPF, que designa o tripé: Conselho Municipal de Política Cultural (Lei n.º 7974/2009), Plano Municipal de Cultura (Lei n.º 9845/2015) e Fundo Municipal de Cultura (Lei n.º 8478/2010). Contudo, a PMF jamais ofereceu qualquer infraestrutura para que o Conselho desenvolvesse suas atividades (não remuneradas), tampouco fortaleceu a aplicação de recursos no Fundo e, apesar do empenho constante da classe, sequer avançou no cumprimento das metas fixadas no plano municipal e muito bem descritas no livro “Política cultural de Florianópolis”, lançado em 2017 pelo Conselho Municipal de Política Cultural.

## **Já que é preciso ter uma conclusão**

Assim, temos vários pontos conflitantes com o avanço de políticas públicas para o setor: a) a história política nacional que segrega a cultura do orçamento, não apenas desvalorizando os bens culturais, mas praticamente os excluindo do orçamento (caracterizando um racismo orçamentário inquestionável, contra a cultura); b) a utilização da política penal e patrimonialista, que deixa de manter, valorizar e materializar mais espaços democráticos para as atividades culturais e as trata de forma persecutória, segregacionista e punitivista (basta ver o trato ainda preconceituoso existente com o samba, o choro, a capoeira e, mais modernamente falando, com as Batalhas de Rap e com as manifestações artístico-identitárias, enfim, com o fazer cultural, de modo geral); c) a ideologia predominantemente ultraneoliberal e ultracapitalista no planejamento das cidades, que pune os pobres e a cultura, afastando-os dos grandes centros urbanos, através de políticas voltadas à ampliação estratosfê-

rica dos índices construtivos, alicerçados, muitas vezes, por dinheiro público e em áreas públicas, sedimentando nos últimos tempos o complexo processo da gentrificação.

Alguns argumentam que há falta de planejamento e acefalia em muitas das administrações públicas. Reconheço essa avaliação como a tentativa de mostrar que são administrações desumanizadas, com o qual concordo inteiramente; só não me somo à ideia de que sejam gestões não planejadas. Ao contrário, o planejamento existe e segue as características históricas alicerçadas por uma política ultraconservadora e preconceituosa, que governa com similaridades ao tempo das capitâneas hereditárias, do Brasil Colônia, dos períodos ditatoriais, se é que é possível separá-los tanto assim, ideologicamente falando.

Constatado está que não é falta de legislação, tampouco de referenciais internacionais e de boas iniciativas do poder executivo e legislativo que impedem melhores políticas públicas culturais. Há referenciais quase centenários, como o do próprio IPHAN, evidenciando isso. O problema é que a fotografia histórica que marca majoritariamente a política nacional é desbotada, desprovida de sentimento coletivo e desgarrada dos direitos humanos. Ela é patriarcal, machista, corrupta e absolutamente negacionista ante à transformação que a cultura provoca nas pessoas. É um retrato de onde não se extrai nenhuma arte, nenhuma beleza (afinal, exceção não é regra.)

Isso evidencia outra marca: grandes legislações não garantem bons governos.

Enquanto a linha divisória da desigualdade é a questão racial, a linha divisória da cultura é o racismo orçamentário, evidenciado pelo trato histórico originado pelo poder público com a causa, especialmente no período de país república. É famigerada e excludente uma meta orçamentária que situa a política cultural e o debate na perspectiva de 1%. Enquanto o parâmetro for esse, não há como reduzir o grau de utopia na forma de olhar para a grandiosidade cultural e para as imensas possibilidades sociais que dela emergem, que poderiam ocorrer em escala muito maior se a visão fosse outra.

Essas reflexões dão margem à outra questão: qual é o território socioespacial da cultura? Ele existe? Pode ser definido? Talvez a demarcação de tais espaços físicos, existentes, na maioria das vezes, via consolidações forçadas, diga-se, outorgadas, coopere para que ela seja tão perseguida. Afinal, a propulsão que uma voz artística pode atingir assusta os defensores do obscurantismo e das mazelas sociais.

Dar um fecho a essas linhas empenha mais algumas questões: 1) a dificuldade em encontrar textos referenciais para aprimorar as intersecções, que compreendo indispensáveis e existem superficialmente; 2) a dificuldade de extrair a vontade de falar preponderantemente sobre a política cultural, sob a perspectiva de reforma absoluta, trabalhada a partir de um orçamento médio de 10% ao ano e amplamente inserido no currículo escolar, sendo o delineador da educação, que teria a cultura como princípio, não como apêndice. Isso, numa perspectiva não tão utópica, afinal há dados embasando essa defesa, reduziria a necessidade, em curto prazo, de investimentos, por exemplo, em segurança pública e em algumas áreas da saúde. A cultura tem um poder de cura tão forte que sobram relatos (inclusive durante o período da pandemia mais indicado para o isolamento social) da importância do escape e da sobrevivência à rotina estabelecida através da literatura, música, cinema... E ainda há a questão do impacto à economia, visto que R\$ 1,00 investido na cultura reverte R\$ 1,59 ou que R\$ 1,00 reverte R\$ 13,00 quando a dimensão são eventos culturais; 3) a dificuldade em não adentrar críticas ao liberalismo estatal e internacional, que endossa unicamente fazeres artísticos mercadológicos, que deprimem tão sólida criação mais que secular; 4) a dificuldade de tentar não unir tantos pontos para construir poucas linhas que caberiam numa longa, metódica e necessária tese acadêmica; 5) a dificuldade, num dos piores momentos históricos, de não unir tudo em um único artigo meramente opinativo, ao acreditar que as questões estão interligadas, que a política cultural é absolutamente vinculada à água, ao saneamento, à moradia, à saúde, à educação, à alimentação, aos transportes e aos espaços públicos, todas desidratadas ao máximo por governos fascistas e genocidas; 7) e, por fim, a dificuldade mais recente de todas: a de não preencher páginas e páginas expurgando a existência de um marco temporal desumano, criminoso, que visa a apropriação ilegal das terras indígenas e a conseqüente extinção de um dos povos originários patronos do celeiro étnico-racial e cultural do país.

Algumas questões aqui expostas podem ser tratadas como utópicas, mas a cultura não existe sem a utopia e reconheço a utopia como um avanço, como a epiderme do desenvolvimento humano, como um alicerce dos direitos sociais.

# Análise da implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de Florianópolis

André Filipe Junckes

O valor da terra urbana, diferentemente de outros produtos e mercadorias, é dado não apenas por seus atributos naturais – como topografia ou qualidade do solo – ou por sua condição de manutenção – como a poda de vegetação, limpeza e drenagem do terreno. Fatores externos aos limites de uma fração de terra influenciam em seu valor, como a proximidade a determinados equipamentos, melhores condições de infraestrutura no entorno, bem como o potencial construtivo do lote em questão.

Obras de infraestrutura e alterações nos índices construtivos, por exemplo, tendem a valorizar a terra impactada por tais medidas. À essa valorização observada dá-se o nome de Mais Valia Fundiária Urbana. Como as mais valias geradas em determinada porção de solo urbano se dão por circunstâncias exógenas ao esforço do proprietário, faz-se plausível supor que elas devam ser recuperadas para a coletividade, ou ao menos parte de seu montante.

Quanto à valorização gerada por obras de infraestrutura urbana, o instrumento de recuperação de mais valias mais comum utilizado é a chamada Contribuição de Melhoria. Tal instrumento, de maneira geral, busca financiar a obra em questão mediante cobrança de quantia financeira relativa à valorização fundiária/imobiliária observada nos imóveis diretamente beneficiados com as intervenções.

Já em relação aos instrumentos de recuperação das mais valias advindas de alterações nos parâmetros urbanísticos e construtivos, destaca-se o Solo Criado. Além da perspectiva de recuperar a valorização imobiliária, o Solo Criado surge calcado na premissa segundo a qual o direito de propriedade seja pratica-

mente absoluto e inviolável, enquanto o direito de construir deva ser regulado pela sociedade, uma vez que gera impacto nas áreas adjacentes à construção:

A ideia original do solo criado surge em 1971, em Roma, quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa da ONU e especialistas em planejamento urbano, habitação e construção firmam um documento, defendendo a necessidade da separação entre o direito de propriedade e o direito de construção. Este deveria passar à coletividade e ser concedido a particulares por concessão ou autorização administrativa. Posteriormente, em 1975, o Governo da Itália propõe uma lei que separa, de forma absoluta, o direito de propriedade e o direito de construção. Este passa à órbita da coletividade, que o concede desde que o interessado contribua financeiramente com os custos de ampliação dos equipamentos urbanos. (RIBEIRO & CARDOSO, 1991)

É interessante notar que a noção de solo criado, primeiramente, é mais ligada à relação entre as construções e seus impactos sobre a infraestrutura urbana, devendo o proprietário do empreendimento ser onerado de alguma forma. A cobrança desse ônus se dá a fim de manter e/ou ampliar a infraestrutura que terá sua demanda aumentada.

Após a implementação do instrumento em países como Itália e França, o Solo Criado aparece pouco tempo depois no Brasil:

Em 1975 e 1976, foi realizada uma série de seminários em São Sebastião-SP, São Paulo-SP e Embu-SP para a discussão a respeito do tema, promovidos pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), órgão do Governo do Estado de São Paulo, com a participação de técnicos de vários órgãos federais, estaduais e municipais, além de especialistas de fora do Brasil. Dessa série de encontros resultou o primeiro documento de circulação pública a esse respeito, a chamada “Carta do Embu”, de dezembro de 1976. (CYMABLISTA & SANTORO, 2006)

Já em Florianópolis pode-se observar a inserção do Solo Criado em legislação municipal no ano de 1989, através da Lei Ordinária n.º 3.338/1989, que alterava e inseria diversos parâmetros construtivos e urbanísticos. Posteriormente, o texto do Solo Criado foi inserido ao Plano Diretor elaborado em 1997, com quase nenhuma alteração.

Em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.527/01), os municípios receberam um prazo de cinco anos para elaboração e aprovação de novos planos diretores. Porém, Florianópolis só teve seu plano

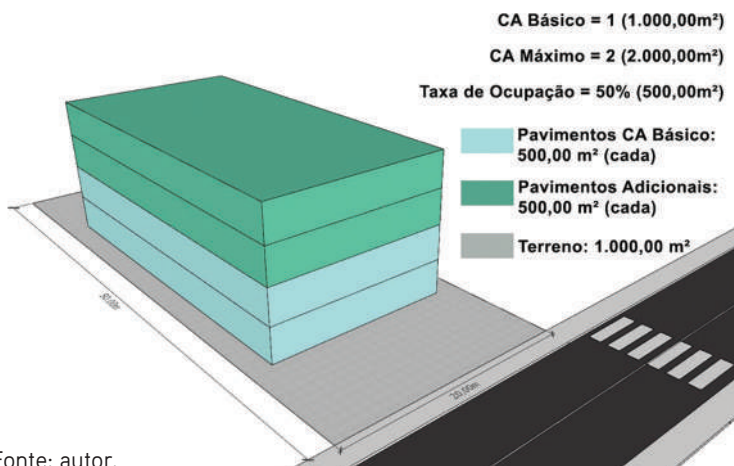
aprovado no ano de 2014, após uma série de conflitos entre os atores envolvidos e judicialização do processo, entre outros impasses. Nesse plano, o Solo Criado já aparece com a nova nomenclatura presente no Estatuto da Cidade: Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Para compreender o conceito de Solo Criado e Outorga Onerosa, é imprescindível entender o funcionamento do parâmetro Coeficiente de Aproveitamento (CA). De maneira simplificada, o CA representa a divisão entre a área construída pela área total do lote onde essa encontra-se edificada. Este coeficiente (ou índice) é subdividido CA Mínimo, Básico e Máximo.

O Coeficiente de Aproveitamento Mínimo trata-se de um índice construtivo que tem por intuito o cumprimento da função social da propriedade. Ou seja, em um terreno ocioso em região relativamente central podem ser aplicados instrumentos como parcelamento e edificação compulsórios ou IPTU Progressivo no Tempo, visando a inibição de especulação fundiária. O CA Mínimo objetiva garantir a construção de edifício que não torne esse imóvel subutilizado.

Já o CA Básico estipula o máximo potencial construtivo sem a cobrança de contrapartida, enquanto o CA Máximo trata do maior potencial possível com o pagamento de contrapartida. Para tanto, devem ser mapeadas as áreas com infraestrutura capaz de suportar a verticalização e adensamento advindos da utilização da OODC.

### Imagem 1: Ilustração de Coeficientes de Aproveitamento Básico e Máximo



Fonte: autor.

A Imagem 1 ilustra um cenário hipotético de lote com 1.000,00 metros quadrados de área, limitado a uma taxa de ocupação de 50%, com CA Básico igual a 1 e CA Máximo igual a 2. Assim, os dois primeiros pavimentos ilustrados representam a área construída isenta de pagamento de contrapartida, enquanto os pavimentos superiores em verde escuro equivalem à área passível de cobrança de OODC.

A cobrança de contrapartida por Solo Criado foi fruto de debates acerca de sua natureza, com divergências sobre seu caráter oneroso ou tributário. De acordo com o Art. 3º do Código Tributário Nacional, “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

Como o próprio termo revela, OODC trata de uma cessão de direito de construir adicional mediante oneração, ou seja, não possui caráter compulsório e, portanto, não se configura enquanto tributo. Neste sentido, o debate é encerrado com a criação de jurisprudência acerca do tema e Florianópolis tem protagonismo nesse episódio.

Em 2008, a empresa Koerich Participações, Administração e Construção impetrou um mandado de segurança alegando a inconstitucionalidade da cobrança do pagamento da parcela de Solo Criado. Na ocasião, o Ministro Eros Grau – que já havia escrito sobre o tema – ao negar o recurso, discorreu: Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre o ato devido e ato necessário. (BRASIL, 2008)

Posteriormente, naquele mesmo ano, o Recurso Extraordinário 226.942, de 21 de outubro de 2008, foi julgado à luz da decisão anteriormente citada. Nesse episódio, a empresa Biguaçu Empreendimento e Incorporações Imóveis Ltda. fez pedido semelhante e obteve a mesma decisão, com o relator Menezes Direito, inclusive, citando a decisão de Eros Grau e consolidando a posição acerca do tema.



É interessante notar que as decisões citadas são posteriores à promulgação do Estatuto da Cidade, o qual trouxe diretrizes mais específicas para diversos instrumentos urbanísticos. Em sua seção destinada à OODC, o estatuto estabelece orientações acerca do CA:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. (BRASIL, 2001)

No artigo, é possível notar a possibilidade de instituição de índices diferenciados para cada área da cidade. Tal diferenciação pode ir no sentido contrário da garantia de direitos iguais para todos os munícipes interessados em construir, uma vez que a implantação de índices distintos pode beneficiar ou onerar determinadas regiões em detrimento de outras.

Com algumas exceções – regiões de preservação ambiental ou cultural, por exemplo – entende-se que o CA Básico Único para toda a zona urbana traria uma definição mais justa e equânime acerca do direito de construir:

O estabelecimento de um CA básico único tem o propósito de promover certa equidade entre os proprietários de terrenos. Todos os terrenos urbanos teriam, assim, o direito a esse patamar básico de construção de forma não onerosa. Outra coisa são os limites urbanísticos máximos, em geral presentes nas leis de uso e ocupação do solo e na normativa de zoneamento das cidades, e que estão vinculados à capacidade de infraestrutura instalada ou prevista para as diversas áreas da cidade, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade. (BACELAR & FURTADO, 2016)

O presente trabalho defende, além de único, o caráter unitário do Coeficiente de Aproveitamento Básico. Ou seja, entende-se que um CA Básico igual a 1 para toda a cidade seria interessante, tanto por configurar um direito

de edificar uma área equivalente à totalidade do terreno, quanto pela simplificação dos cálculos relativos à OODC.

Neste sentido, Florianópolis apresenta relativo pioneirismo ao implantar o CA Básico Único e Unitário para todo o tecido urbano em 1989 e mantido no plano atual, de 2014:

Art. 9º Considera-se adequada a infraestrutura urbana e comunitária existente à data desta Lei, ou prevista pela Lei de parcelamento do solo, somente até o índice de aproveitamento igual ou inferior a 1,0 (um).

§ 1º - As edificações, utilizando Índice de Aproveitamento superior a 1,0 (um), serão autorizadas mediante remuneração ao Município, incidente sobre a área excedente construída, calculada sobre o CUB médio - Índice divulgado mensalmente pelo Sinduscon - Sindicato da Construção Civil de Florianópolis ou índice sucedâneo [...] (FLORIANÓPOLIS, 1989)

A implementação da Outorga Onerosa levanta uma questão importante: quem se beneficia e quem perde com esse processo. Entre os atores envolvidos – proprietários de terra, incorporadores imobiliários e compradores – apontar aqueles sobre os quais recairiam maiores ônus depende da elasticidade da oferta e da demanda por solo urbano. Isso, considerando que o cálculo da contrapartida para criação de solo adicional seja coerente.

A fórmula para calcular o valor a ser cobrado sobre a cessão do direito de construir deve levar em conta alguns fatores essenciais, entre eles a área adicional construída, a qual vai balizar a quantidade de metros quadrados a serem multiplicados por outros fatores. Outro componente importante da equação é o uso que a edificação pretende suportar, uma vez que há diferenças consideráveis de valor para usos comerciais e residenciais, por exemplo. A zona urbana em que se encontra o terreno em questão também deve fazer parte do cálculo, considerando que determinadas regiões possuem predisposição para adensamento e verticalização em detrimento de outras, onde o impacto seria maior.

Além dos fatores citados, o mais importante a fazer parte deve ser ligado ao valor da terra em questão. Sendo a OODC uma espécie de criação de solo, esse terreno adicional possuirá valor proporcional ao do lote original, devendo ser onerado a partir desta premissa. Como o valor do solo varia – entre outros motivos – por sua localização, utilizar fatores invariáveis, como o Custo Unitário Básico (CUB), pode gerar distorções na cobrança da Outorga

Onerosa. Isso fica claro se compararmos empreendimentos iguais, em lotes de mesmo tamanho, mas em regiões diferentes da cidade. O valor recuperado pelo poder público municipal seria igual para os dois casos, mas as mais valias geradas seriam diferentes.

Em Florianópolis, a primeira versão do Solo Criado possuía uma fórmula de cálculo de contrapartida bem simples que, apesar de progressiva, tinha como base uma porcentagem da área adicional multiplicada pelo CUB, sem distinção entre empreendimentos por seus valores fundiários, localização ou usos:

ÍNDICE DE APROVEITAMENTO (I.A)	TAXA DE REMUNERAÇÃO %
Acima de 1,0 até 2,00	1
Acima de 2,0 até 3,00	2
Acima de 3,0 até 4,00	3
Acima de 4,00	4

Florianópolis, 1989.

Já no plano diretor vigente, a outorga possui uma base de cálculo mais complexa e abrangente. São abarcados na fórmula o valor do metro quadrado do solo e um índice de estímulos, que prevê fatores de redução ou ampliação do valor final da outorga em virtude do número de pavimentos em relação ao gabarito permitido, o uso proposto em função da zona urbana em questão, bem como uma tabela de isenções em função de interesse social:

**CP = VM x AIO x IE** onde:

CP = Contrapartida Financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir  
VM = Valor do metro quadrado territorial do imóvel a partir da mesma base de cálculo do IPTU.

AIO = Área de Incidência de OODC - Área construída acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico.

IE = Índice de Estímulos de Usos - obtido pela multiplicação dos índices constantes nas tabelas I, II e III [...]. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

A utilização da base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (ITPU) simboliza um avanço em relação à versão anterior de cálculo de Solo

Criado ao trazer o valor da terra para a conta. Isso, porém, não garante uma cobrança justa e isonômica, uma vez que depende da qualidade da base de cálculo e de sua atualização constante.

A Portaria 511/2009, do Ministério das Cidades, que trata dos Cadastros Territoriais Multifinalitários, em seu artigo 30 estabelece:

Art. 30. Recomenda-se que o resultado final da avaliação retrate a real situação dos valores dos imóveis no mercado, permitindo o fortalecimento da arrecadação local dos tributos imobiliários e a promoção da justiça fiscal e social, com o tratamento isonômico dos contribuintes.

§ 1º A atividade de avaliação dos imóveis e a necessidade de manter os seus valores atualizados cabe aos administradores municipais.

§ 2º Para manter atualizada a base de cálculo do IPTU e demais tributos imobiliários recomenda-se que o ciclo de avaliação dos imóveis seja de, no máximo, 4 (quatro) anos. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009)

A portaria estabelece um prazo para a atualização da planta de valores municipal de no máximo quatro anos, o que, em tese, não seria um problema para municípios de médio porte, com possíveis ganhos futuros no recolhimento de tributos e taxas, além de garantia de maior equidade em tais cobranças. Porém, esse prazo não é obedecido em grande parte dos municípios brasileiros, uma vez que a portaria não possui força de lei.

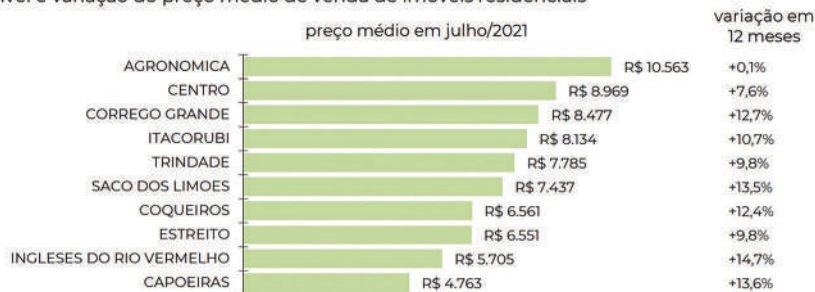
Em Florianópolis, a elaboração da última Planta Genérica de Valores data do ano de 2013. Isto pode gerar imensas distorções tanto nos valores venais de cada lote em questão quanto diferença de valores entre diversos terrenos ao longo dos anos. De julho de 2020 a julho de 2021, por exemplo, o índice FipeZap aponta uma alta média de 10,70% no valor de imóveis residenciais no município. Apesar de não ter proporção direta com o valor da terra, tal índice reflete uma tendência.

A distorção entre valores imobiliários fica mais evidente quando discriminada por distritos. Observa-se uma amplitude que vai de uma alta de 0,1% a 14,70%. Ou seja, imóveis com mesmo valor na última atualização da planta de valores nos distritos de Agrônômica e Ingleses do Rio Vermelho, por exemplo, continuam com o mesmo valor venal atualmente e sendo taxados no mesmo montante, mesmo que, na realidade, não possuam o mesmo valor (Imagem 2).

## Imagem 2: Tabela de variação de preço médio de imóveis residenciais – Índice FipeZap

### ■ Zonas, distritos ou bairros mais representativos no cálculo do Índice FipeZap\*

Nível e variação do preço médio de venda de imóveis residenciais



Disponível em

<https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202107-residencial-venda.pdf>

Apesar de representar relativo avanço em relação à sua versão anterior, o plano diretor vigente de Florianópolis possui um limitante na cobrança da contrapartida. O decreto 13.454/2014 estabelece, no artigo 6º: “Em qualquer caso, salvo as exceções especificadas, o pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir não ultrapassará a banda correspondente à 3% do CUB médio residencial, publicado mensalmente pelo SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil de Florianópolis)”. Tal trava pode limitar o potencial arrecadador da OODC, tanto pela porcentagem quanto pelo índice utilizado, uma vez que o CUB Médio Residencial pode destoar bastante do valor de construção de outros usos, como comércio, ou de padrões mais luxuosos, onde as mais valias geradas são significativamente mais altas.

Além da desatualização da planta de valores, outro fator pode influenciar no montante recuperado das mais valias geradas: a forma de pagamento de contrapartida. O Estatuto da Cidade não prevê proibição ou obrigatoriedade de determinada modalidade de contrapartida. Há autores como Lira (2006) que defendem que a modalidade financeira deva ser utilizada apenas na impossibilidade de cessão de área para usos públicos e comunitários, enquanto para Souza (2004) a contrapartida deve ser prioritariamente financeira.

Entende-se que, caso as premissas de fórmula de cálculo e valor venal atualizado dos imóveis sejam respeitadas, a modalidade financeira provocaria um melhor funcionamento da OODC. No município de Florianópolis, parte

do valor calculado pode ser revertido em outras modalidades, de acordo com o Decreto 13.454/2014:

§ 1º A contrapartida substitutiva não poderá ser superior a 40% (quarenta por cento) do valor da outorga concedida ao empreendimento.

§ 2º A contrapartida substitutiva, que será analisada e aprovada pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) e pelo Conselho Municipal de Gestão Financeira e de Contrapartida do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, deverá consistir em:

I - doação de imóvel ao Poder Público municipal; ou

II - construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais; (FLORIANÓPOLIS, 2014)

As opções alternativas de pagamento de contrapartida não representam um problema em si, uma vez que correspondem a parte das ações que o poder público deveria tomar com as receitas econômicas arrecadadas. O que pode ocorrer, porém, é a complexificação do processo de tornar proporcionais os valores financeiros calculados e a doação de imóveis ou execução de obras. A dificuldade em compatibilizar tais valores diminui a capacidade de controle social do processo, além de dar margem a conversões que não gerem a contrapartida esperada.

Como se trata de um instrumento de recuperação de mais valias fundiárias, faz-se necessária uma abordagem acerca da localização dos investimentos advindos dessas receitas. À primeira vista, pode-se julgar coerente o reinvestimento do montante arrecadado no entorno imediato à edificação que faz uso do solo criado, uma vez que essa gera uma sobrecarga na infraestrutura do local.

Porém, partindo da premissa de que a recuperação da valorização gerada deva ser utilizada em políticas públicas que tragam maior justiça social, reinvestir a receita gerada em outras regiões da cidade com maior demanda de investimentos tem maior caráter redistributivo, o que se encaixa melhor nas premissas de recuperação de mais valias fundiárias urbanas. Ademais, o investimento em regiões já valorizadas pelo aumento do potencial construtivo pode gerar um ciclo sem fim de valorização em detrimento da desassistência de outras regiões do município com demandas mais urgentes.

Na contramão desse conceito, Florianópolis estabelece que metade da receita arrecadada seja obrigatoriamente reinvestida na própria região de in-

cidência da OODC, enquanto a outra metade, preferencialmente, na mesma área, de acordo com o Decreto 13.454/2014:

§ 3º Ficam estabelecidas as seguintes cotas mínimas para aplicação dos recursos e contrapartidas financeiras:

I - 50% (cinquenta por cento) no setor urbano em que a outorga for concedida, em ações de urbanização de vizinhança [...]

II - os 50% (cinquenta por cento) remanescentes podem ser redistribuídos em toda a cidade, com preferência para o bairro ou setor urbano da concessão da outorga; (FLORIANÓPOLIS, 2014)

Outro ponto fundamental para abordagem é o destino das receitas geradas. Segundo o Estatuto da Cidade, os recursos devem ser empregados nas seguintes finalidades:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; (BRASIL, 2001)

Em seu artigo 52, o Estatuto também externa que o gestor municipal incorre em improbidade administrativa ao “aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei” (BRASIL, 2001). O atual Plano Diretor de Florianópolis prevê a destinação dos recursos obtidos com a OODC ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Não existe acesso ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) em portais ligados à prefeitura ou a plataformas de transparência. Em consulta ao portal onde encontram-se receitas e despesas, porém, é possível encontrar montantes advindos da cobrança de Solo Criado no caixa geral da prefeitura. Assim, não há como distinguir o destino das receitas designadas às finalidades específicas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e as despesas correntes (Imagem 3).

### Imagem 3 - Captura de tela de pesquisa sobre receitas do Solo Criado em Florianópolis

**Ingressos de receitas**

Fazer nova consulta

Última atualização: 20/10/2021 18:00:40

**Ingressos de receitas** Imprimir Exportar

Filtros utilizados para elaboração da consulta:  
Entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS | Data inicial: 01/01/2021 | Data final: 20/10/2021 | Descrição da receita: Solo Criado

Rubrica	Descrição da receita	Finalidade	Valor orçamento (R\$)	Valor orçamento atualizado (R\$)	Valor lançado (R\$)	Valor arrecadado (R\$)
4.1.9.0.99.11.08.00.00	Taxa de Solo Criado		2.106.732,00	2.106.732,00	0,00	3.333.838,99
4.1.9.0.99.12.04.00.00	Multas e Juros Taxa de Solo Criado		100,00	100,00	0,00	0,00
4.1.9.0.99.13.03.00.00	Div. Ativa não Tributária - Solo Criado		1.895.678,00	1.865.678,00	0,00	842.145,04

Disponível em:

[https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-093/con\\_ingressosreceitas.faces](https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-093/con_ingressosreceitas.faces)

Assim, conclui-se que há pontos fundamentais a serem observados na proposição e implementação da OODC. O instrumento possui potencial para atingir os objetivos inerentes à sua natureza, como recuperar para a coletividade a valorização gerada pelo potencial construtivo adicional maior do que o básico para toda a cidade e redistribuir tal receita de forma equânime às demandas mais imediatas da municipalidade.

Como se trata de uma fonte de receita alternativa às advindas de governos de esferas superiores e de impostos consolidados na dinâmica municipal, o Solo Criado torna-se um instrumento que conflita interesses entre os diversos atores envolvidos na produção do espaço urbano. Por ser obrigatória a participação da população no processo de elaboração e aprovação do plano diretor, instrumentos como a OODC possuem grande potencial de serem acompanhados e regulados pelos cidadãos, tanto na definição das zonas urbanas passíveis de criação de solo, nos índices a serem adotados, bem como as regiões e intervenções impactadas com o reinvestimento da receita gerada, além do posterior acompanhamento e controle do processo.

Florianópolis, apesar de possuir regulamentação acerca do Solo Criado desde 1989 e ter atualizado a legislação sobre o tema à luz do Estatuto da Cidade, encontra-se atrasada em diversos aspectos. O ponto relativamente positivo é a fórmula de cálculo de contrapartida, que utiliza fatores relacionados ao valor da terra, ao uso pretendido e à zona urbana onde será criado solo.



Porém, foram identificados fatores que limitam significativamente o potencial do instrumento, tanto na recuperação das mais valias fundiárias urbanas quanto na própria arrecadação de recursos para posterior utilização em políticas de desenvolvimento urbano justo e sustentável. Destacam-se a desatualização das plantas cadastrais e consequentes valores imobiliários levantados, que puxam o valor da contrapartida para baixo; a localização do reinvestimento na mesma região onde foi gerada a outorga, com possibilidade de ciclos de (re)valorização que caminham no sentido oposto ao da recuperação das mais valias; o destino dos montantes arrecadados (caixa geral da prefeitura) e a falta de transparência, que diminuem o controle social sobre o emprego de tais verbas; além do teto de 3% do valor do CUB médio residencial para a cobrança de OODC que, em diversos casos, pode limitar enormemente tais ônus.

## Referências

BRASIL, 1966. *Código Tributário Nacional*. Lei n.º 5. 172, de 25 de Outubro de 1966. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 387.047-5*. Relator Ministro Eros Grau, Brasília, 6 de Março de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 226.942*. Relator Menezes Direito. Brasília, 21 de Outubro de 2008.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. A outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: CYMBALISTA, R. (coord.). *Política fundiária municipal e gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy/Fundação Getúlio Vargas, 2006.

FLORIANÓPOLIS. *Lei n.º 3338/89*. Dispõe sobre a atualização e alteração da legislação urbana do município de Florianópolis e dá outras providências. 1989.

FLORIANÓPOLIS. *Decreto 13.454/2014*. Dispõe sobre a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em consonância com o disposto na Lei Complementar n.º 482, de 2014.

FLORIANÓPOLIS. *Lei Complementar n.º 1 de 03 de outubro de 1997*. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no Distrito Sede de Florianópolis, e dá outras providências. 1997.

FLORIANÓPOLIS. *Lei Complementar n.º 482, de 17 de janeiro de 2014*. Institui o plano diretor de urbanismo do município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. 2014.

LIRA, Ricardo Pereira. A questão urbano-ambiental. *Revista EMERJ*. Vol. 10. N.º 38 - 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Portaria n.º 511, de 07 de dezembro de 2009*. Institui Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos Municípios Brasileiros. Publicada no DOU de 8 de dezembro de 2009.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. O solo criado como instrumento de reforma urbana: avaliação de seu impacto na dinâmica urbana. Rio de Janeiro, *Cadernos IPPUR/UFRJ*, v.5, n.1, dez. 1991.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

## Lutas de classes e as cidades: pequeno relato sobre Florianópolis

André Ruas de Aguiar

O tema que o presente volume nos convida a debater, além de urgente e instigante, é relevante para o futuro da Grande Florianópolis. Fazer o balanço crítico e histórico dos avanços e recuos do processo participativo na formulação de políticas públicas, centradas no tema mais geral direito à cidade, é um desafio.

Além de caracterizar os múltiplos atores envolvidos, procura-se debater os movimentos e as tendências dessa luta. Fazer a crítica, para além do óbvio, é tão importante quanto fazer a autocrítica com a perspicácia e a sabedoria necessárias, pois o debate diz respeito ao desenrolar da luta de classes em nosso território.

Ao apresentar o período entre a Constituinte de 1988 e os dias de hoje como uma referência de análise, o presente volume faz outra provocação. Afinal, são dois extremos da luta política recente do Brasil: a redemocratização e a ameaça à democracia.

Mas não temos como debater esse período da história do Brasil sem considerarmos outros momentos tão importantes que o precederam desde a abolição da escravatura em 1888: a Proclamação da República, em 1889; a Greve Geral de 1917; a Revolução de 1930; a Intentona Comunista, em 1935; o Estado Novo, em 1937; a Campanha pela Legalidade, em 1961; o Golpe Militar de 1964; as greves de 1978, no ABC Paulista; as campanha pelas eleições diretas, em 1984, e o fim da ditadura militar, em 1985. Da mesma forma, não se pode descontextualizar fatos ocorridos em outra parte do mundo e que formaram a história do século XX.

Essas referências históricas servem para trazer à baila o tema da luta de classes, mas antes de entrarmos propriamente nesse assunto é interessante fazer um rápido retrospecto anterior a 1888.

O Brasil foi o último país do mundo a abolir formalmente a escravidão e o legado desse atraso é latente nas entranhas que moldaram a nossa formação social até os dias de hoje. A abolição foi consequência de um fenômeno social que estava em desenvolvimento e que gradativamente abarcou todo o mundo: o modo de produção capitalista que acirrou as contradições no Brasil e no resto do mundo.

Um novo modo de produção, uma nova divisão social do trabalho, com novas relações sociais de produção, com contradições intrínsecas a sua constituição, que, à mesma medida que trouxe ganhos de produtividade e inovações, intensificou os conflitos.

Segundo Marx (1983, p. 282), “[...] a divisão do trabalho no todo de uma sociedade, seja ou não mediada pelo intercâmbio de mercadorias, existe nas mais diferentes formações sócio-históricas [...]”. Compreendendo essas palavras como a divisão do trabalho e a divisão social do trabalho, presente em todas as formações sociais e em todos os modos de produção, é no capitalismo que esses fenômenos se desenvolvem a um grau elevado de exploração entre classes, com a dominância do Capital.

Santos (2012) lembra de Marx ao argumentar que, na mesma proporção de desenvolvimento da divisão do trabalho, há a divisão territorial do trabalho. Quando ocorre uma crescente especialização da força de trabalho, esta torna-se cada vez mais interdependente. Consequentemente, há uma preocupação das forças proprietárias que essa interdependência gere uma força política que coloque em risco suas posições. Para evitar tal perigo, aloca-se a força de trabalho perto das indústrias, relativamente assistida de serviços públicos, contudo, distantes dos centros das cidades, dificultando sua organização política.

O autor também lembra que as divisões social e territorial do trabalho dependem das decisões políticas e do peso que os atores políticos dão à disputa. Ele enfatiza que é o presente e o futuro das cidades que estão em jogo e que a dinâmica de reorganização do espaço urbano está diretamente ligada a essa contenda.

Como a divisão social do trabalho e a divisão territorial do trabalho dependem, em proporções semelhantes do papel que, na economia, cabe aos atores

do jogo político, segundo diferentes níveis, e da forma como, respondendo a essas determinações o espaço urbano é, a cada momento, reorganizado”. (SANTOS, 2012, p. 121)

A reflexão nos remete ao início do texto, onde são elencados alguns momentos da história do Brasil após a abolição da escravatura. Aquelas referências foram apresentadas para que se percebesse que a história do Brasil está longe de ser pacífica e linear, como querem alguns, e que resultaram em fatos históricos de grande importância na construção do país.

Houve e ainda há uma série de contendas, envolvendo amplos setores da sociedade. Algumas mais abertas e com polos mais demarcados; outras menos explícitas, mas nem por isso menos intensas.

Há conflitos entre correntes e divisões internas nos segmentos da mesma classe que são aproveitados por setores e segmentos opostos. Mas há também concessões, consensos e acordos. Para dar mais tempero a esse caldo, há a importante presença do capital internacional em boa parte do enredo. Ou seja, há a intensa luta de classes no Brasil.

Há que compreender esses meandros que, em condições aparentemente desfavoráveis, concretizaram importantes conquistas para a maioria da população ao longo da história, especialmente nesse período de desenvolvimento do capitalismo, mesmo que tardio, no Brasil.

Algumas conquistas ainda vigoram, quase que incólumes, ao longo de várias décadas, apesar de sofrer intenso ataque. É o caso da laicidade do Estado brasileiro, conquistada na Constituinte de 1946, através de proposta do deputado comunista Jorge Amado. Outras foram modificadas ao longo das décadas, apesar de serem consideradas fundamentais para a melhor reprodução da força de trabalho. Contudo, a disputa e a situação política nacional e internacional transitaram de forma tão célere que o que se tem hoje está longe de prover a segurança necessária, como é caso da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Por fim, há aquelas que, no nascedouro, tiveram algumas de suas principais características modificadas durante o processo de debate na Câmara Federal, situação normal dentro de uma democracia. No entanto, mesmo aprovadas pelos deputados e incorporadas à Constituição Federal, sua implementação necessitou de novos arranjos políticos, com o executivo federal, para serem efetivadas nacionalmente. Mesmo demonstrando sua eficácia são sabotadas, como é o caso do SUS e da Política Urbana.

Em um cenário como esse, duas questões merecem ser abordadas: as lutas de classes e a correlação de forças. E por que agora? Primeiramente, pela provocação do presente volume, apresentada sucintamente no início do texto. Segundo, porque ambas as categorias têm nas cidades seu principal palco de desenvolvimento. Não em qualquer cidade, mas naquelas que compõem as regiões metropolitanas.

Em relação ao tema lutas de classes, é importante frisar a incompatibilidade desse com uma visão binária e limitada que entende que somente há luta de classe quando se trata das contradições entre patrão e empregado. Há lutas de classes, no plural, como escrito no Manifesto Comunista.

Nas palavras de Losurdo (2015, p. 29), “o plural não quer denotar repetição do idêntico, o contínuo recorre à mesma forma da mesma luta de classes; não, o plural remete à multiplicidade das configurações que a luta de classes pode assumir”.

Enfatizo essa percepção como forma de chamar a atenção para a essência da categoria que é a busca por emancipação política, econômica e social de uma gama ampla de sujeitos e reivindicações que diversifica o conteúdo da luta de classes.

Outro aspecto de importante compreensão é que as fissuras e contradições presentes no âmbito das classes opressoras também fazem parte da luta de classes. Enxergá-las como homogêneas têm como consequência a incapacidade de vislumbrar possibilidades de rupturas. A questão é perceber que o processo político e as lutas emancipatórias são repletos de contradições e não as detectar tende a desacelerar a aproximação do objetivo desejado.

Os sujeitos são diferentes, e igualmente diferentes são os conteúdos das lutas de classes; todavia podemos identificar o denominador mínimo comum: no plano econômico-político, ele é constituído pelo objetivo da modificação da divisão do trabalho (no plano internacional, no âmbito das fábricas, ou no da família); no plano político-moral, pelo objetivo da superação dos processos de desumanização e reificação que caracterizam a sociedade capitalista. (LOSURDO, 2015, p. 29)

O tema (co)relação de forças muitas vezes é menosprezado. Na maioria das organizações políticas, sempre paira a certeza de que todos os integrantes, ou pelo menos os mais experientes, sabem fazer a análise que vai permitir que

os objetivos sejam alcançados. Pode até ser verdade, mas é sempre interessante debater esse tema, pois há método para isso.

Aqui vou explorar um pouco de Gramsci, mas como ele mesmo se remete a Marx, não tem como não lembrar de suas célebres palavras ao longo dos próximos parágrafos. Gramsci (2016, p. 36), ao debater este tema, inicia afirmando que o problema das relações de forças “é o problema das relações entre estrutura e superestrutura” (GRAMSCI, 2016, p. 36).

Marx (1982, p. 25) compreende que é no processo de produção material da vida da pessoa que são formadas as relações de produção, em que “a totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência”.

Essa passagem é fundamental para se compreender a dinâmica de leitura da correlação de forças e possui relação direta com o objeto de análise do presente volume, pois compreende o porquê das perdas das conquistas depois de 2016. Requer, contudo, que se faça antes um debate sobre as forças e como elas estão posicionadas no tabuleiro vislumbrando as eleições, uma análise pormenorizada da realidade concreta, identificando e distinguindo os fenômenos orgânicos dos fenômenos conjunturais. Analisando, dialeticamente, como esses fenômenos refletem e, como a superestrutura político-jurídica, intercambiam-se. Enfim, uma leitura aguda sobre a realidade política, econômica, social e militar do resto do mundo é fundamental para que se tenha uma melhor percepção da realidade nacional e suas tendências (GRAMSCI, 2016).

## **Regiões Metropolitanas (RM): palco privilegiado das lutas de classes**

Se formos pensar inicialmente do ponto de vista do quantitativo populacional, as 25 principais RMs abrigam 44% da população brasileira, segundo dados do IBGE. É também onde estão instaladas a maioria das empresas e, em decorrência das intensidades das contradições intrínsecas à relação entre o capital e o trabalho, estão explícitas as diversas formas das lutas de classes.

A reflexão sobre o espaço urbano, na atualidade, evidencia as transformações no processo produtivo, que ocorrem em escala mundial, no qual o espaço ganha importância como ativo econômico. Nesse contexto de transforma-

ções, o espaço da metrópole é, sobretudo, um espaço de conflitos, de disputas entre diferentes sujeitos sociais. (PADUA, 2017, p. 81)

Compreender o espaço como ativo econômico traz à baila a principal característica desse espaço: a segregação. Poucos são os que podem usufruí-lo. Ele serve para a troca e não para o uso; é uma mercadoria fetichizada. Para que o espaço cumpra esse papel, é fundamental a aliança entre os principais grupos empresariais locais com o grande capital e o Estado, que serve de mediador dos conflitos e facilitador para que esse ativo remunere adequadamente aqueles que investiram.

Outra questão essencial em qualquer debate sobre o espaço no Brasil, seja o urbano ou o rural, é a terra. Inclusive um dos alvos privilegiados da atual investida reacionária às conquistas da Constituição Federal de 1988 é a função social da propriedade. O tema foi regulamentado somente em 2001, quando houve a conquista do Estatuto da Cidade.

Contudo, até hoje, é base de conflitos, dúvidas, seja em terras públicas ou em processo de desapropriação, tanto na cidade quanto no campo. Há grande dificuldade em fazer valer esse instrumento legal, ainda mais quando o conluio do bloco hegemônico se posiciona contrariamente.

Maricato (2011) faz uma avaliação de sua experiência no finado Ministério das Cidades e, em certas passagens, compara-a com a experiência na prefeitura de São Paulo, na década de 1980, quando Luiza Erundina era prefeita. Contudo, o que mais chama a atenção na narrativa presente no livro é a intensidade, profundidade e capilaridade das lutas de classes, tanto nos aspectos orgânicos, de longa duração, quantos nas dinâmicas conjunturais que demandaram políticas, para além das técnicas.

A autora encerra o livro chamando a atenção para a questão da terra, como sendo o nó a ser desatado. O capítulo aborda que o tema está presente no campo e na cidade pela ótica da economia, da demografia, do direito, da geografia e da antropologia. Fundamentalmente, pela política, pois é um foco gerador de conflitos.: “no Brasil [...] a questão da terra continua a se situar no centro do conflito social, mas de forma renovada. Ela alimenta a profunda desigualdade [...] e a tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico” (MARICATO, 2011, p. 186).

Florianópolis e região não fogem à regra das disputas pela terra. A capital é o polo em torno do qual todas as demais cidades da RM orbitam, o que acontece aqui repercute pelas demais cidades. Essa situação não é re-



cente, ao contrário. Apesar de hoje existir uma maior autonomia, o grau de interdependência entre as cidades é importante e sua manutenção interessa à camada de mais alta renda.

Essa parcela da alta renda tem interesse no controle da dinâmica de crescimento de Florianópolis e das demais cidades da RM, vislumbrando a exploração da terra. Por meio do capital imobiliário gerencia o espaço urbano, intervindo diretamente, ou por meio de emissários, no ordenamento jurídico e na alocação de recursos públicos.

O histórico dos planos diretores (PD) de Florianópolis tem duas demarcações fundamentais: a economia e a demografia. Ambas determinadas pela característica morfológica da cidade e pelos objetivos do bloco hegemônico. Contudo, a dinâmica de implementação desses objetivos é determinada pela correlação de forças.

A percepção do viés da correlação de forças, se positivo ou negativo do ponto de vista progressista, depende da observância da dinâmica estrutural e de reflexos na superestrutura política e jurídica, local e nacional. Observar o processo de debate em torno do PD, desde 2006, pelo menos, até a situação atual e a movimentação dos diversos atores que compõem os espaços políticos nessa contenda, elucida as razões pelas quais hoje o capital imobiliário tem mais facilidades de implantar seu projeto na cidade.

## Floripa 2030

Vamos analisar apenas como referência umas das propostas mais bem elaborada pela camada de mais alta renda para Florianópolis: o *Floripa 2030*. A chamada agenda de desenvolvimento sustentável para Florianópolis e região teve seu processo de formulação iniciado em 2007 e concluído em 2008. Todo o processo envolveu inúmeros atores dos mais diversos segmentos da cidade e foi conduzido por uma consultoria argentina, o Centro de Estudios y Proyectos del *Ambiente* (CEPA), contratada pela *ONG Floripa Amanhã* com apoios governamentais.

O Floripa 2030 é pautado por duas premissas: a primeira origina-se em estudo elaborado em 2007 pelo demógrafo Paulo Campanário para o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), que apontava um crescimento populacional para a cidade, até o ano de 2050, superior à sua capacidade de carga, sendo 876 mil residentes e 455 mil

flutuantes. A partir desses números, a equipe do *Floripa 2030* estimou para o ano de 2030 uma população na ordem de 1.303.118 milhão.

Esses números são próximos aos encontrados no estudo elaborado por Jorge Squera, que apontou um *quantum* de 1.310.030 milhão de habitantes no mesmo ano de referência da Agenda, caso fosse mantido o PD vigente no ano de 2006. Ou seja, há consistência, pode ser considerada uma ameaça, portanto era preciso dar respostas apropriadas.

A segunda premissa foi a necessidade de adequar a matriz de desenvolvimento econômico da cidade à nova dinâmica mundial, observando sua crescente financeirização. Para tal, era necessário pensar integralmente o turismo, a tecnologia e a cultura e alçá-los a outro patamar, repaginando-os, mas sem ferir os interesses do bloco hegemônico.

Essas medidas, para que dessem certo, precisariam ser plasmadas no espaço urbano através do ordenamento jurídico pertinente. Pensando nisso, foi apresentada no *Floripa 2030* a proposta da cidade multicultural e polinuclear, em uma perspectiva de otimizar o uso do solo, valorizá-lo e, simultaneamente, segregá-lo.

Olhando rapidamente, o *Floripa 2030* é uma proposta interessante. Procurou responder à necessidade de atualização da Lei 2.193/85, que versava sobre os Balneários, e a Lei Complementar 01/97, que versava sobre o Distrito Sede. Versa até sobre a questão ambiental, ao abordar o subprograma da UNESCO Reserva da Biosfera Urbana. Contudo, a questão aqui é compreender o que se encontra por trás das aparências, os elementos subjacentes ao discurso: “uma cidade com qualidade de vida, aprazível e eficiente, para poucos” (AGUIAR, 2015, p. 68).

O “para poucos” reverbera na população que não conseguirá morar na cidade por causa do preço da terra, sendo direcionada para a região conurbada, em um primeiro momento e, mais adiante, para toda a RM. Essa situação expressa-se no cenário síntese da Agenda justamente por compor a coluna vertebral da proposta.

Crescimento moderado, direcionando o restante do aumento populacional esperado para o continente com base em medidas de promoção, estímulo e acompanhado por investimento em infraestrutura e habitação social; Fortalecimento do esquema polinuclear como a melhor opção para proporcionar este crescimento, descongestionando o distrito central de uma carga excessiva e evitando a dispersão suburbana; Turismo com valor agregado, crescendo

antes em qualidade que em quantidade; Melhoramento dos transportes públicos de massa. (FLORIPA AMANHÃ, 2008, p. 28)

Se o tema dessa conversa se restringisse às respostas à dinâmica populacional, por meio do ordenamento urbano sugerido através da Agenda, poderia aqui ser apresentada uma série de contrapontos. Contudo, como o *locus* são as lutas de classes, nos ateremos aos aspectos que desnudam os momentos de contradições, tensionamentos e acordos que fazem do *Floripa 2030* um tema de relevância ainda hoje, passados 14 anos de sua elaboração, mesmo com atualizações.

Vamos lembrar uma história cara à cidade: o ocorrido em 2010, no debate do PD da capital. Salvo engano, três anos antes, houve um rico debate na sociedade sobre o que se entendia necessário para a cidade e que deveria estar na lei. Os debates foram provocados pela prefeitura e pelo Conselho Gestor do Plano Diretor. O resultado desses encontros deveria ser sistematizado, retornado à sociedade para aprovação e, daí, ser extraída uma minuta de lei a ser apresentada e aprovada na Câmara Municipal.

Todavia, em 2009, a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) contratou a CEPA para analisar e sistematizar o resultado dos debates comunitários ocorridos no período anterior e produzir uma proposta de anteprojeto de lei do PD para que fosse apresentado à sociedade em 2010. No mesmo movimento, desmontou a parca estrutura que dava suporte ao Conselho Gestor do Plano Diretor.

Em março de 2010, ao iniciar a apresentação da nova proposta, usando como justificativa a incompetência técnica da comunidade que participou dos debates nos quatro anos anteriores, o então presidente do IPUF apresentou a proposta elaborada pela CEPA. Óbvio que a audiência não terminou, devido aos protestos das lideranças comunitárias e representantes de entidades e instituições. E, não por coincidência, o anteprojeto, grosso modo, nada mais era do que uma adaptação do *Floripa 2030*.

Com o passar do tempo e de inúmeras controvérsias, chegou ao ponto de o Ministério Público Federal interferir na questão. A proposta de PD que estava em debate, em 2013, foi substituída por outra, como consequência da mudança de comando à frente da PMF, uma outra facção do bloco hegemônico. A princípio, o discurso que permitiu tal alternância no Paço Municipal se apresentou como sendo contrário ao que se assistiu até dezembro de 2012.

Eis que, ao longo de 2013, como prometido em campanha, o novo mandatário da cidade retomou o debate do PD. Recompôs a equipe do IPUF com técnicos reconhecidos pelo histórico de trabalhos sobre Florianópolis e por suas trajetórias acadêmicas, engavetando a CEPA.

Realizou-se, em abril de 2013, um evento na UFSC, chamando todos os interessados para conhecerem os “novos” paradigmas que guiaram o novo processo de construção do PD. Em maio, o Núcleo Gestor do plano, que conduziu os debates desde 2006, retomou as atividades após suspensão de suas prerrogativas em 2010. Mesmo que de forma atabalhoada, em julho, foi realizada a Conferência das Cidades.

Encerrado este ciclo de aparente abertura e oxigenação, aquilo que timidamente ressurgia foi abortado. Em agosto, o Núcleo Gestor do PD novamente foi desmontado e, em 18 de outubro de 2013, através da Mensagem 073/2013, a PMF apresentou à Câmara Municipal de Vereadores o Projeto de Lei Complementar que “Institui o Plano Diretor de Urbanismo de Florianópolis, que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão”. O projeto foi encaminhado para processamento no dia 21 de outubro de 2013, gerando o Projeto de Lei Complementar 1.292/2013 no dia 23 de outubro do mesmo ano.

Depois de muita pressão, uma audiência pública para debater esse novo momento foi convocada. Em 6 de novembro de 2013, na ALESC, com o Auditório Antonieta de Barros lotado, se pode viver a dimensão da controvérsia, visualizar os rostos de todos os interesses envolvidos e constatar que, mais uma vez, a PMF perdera a oportunidade de dialogar com toda a cidade.

Por mais que alguns tenham comparecido e pedido a fala para externarem seus interesses individuais ou dos grupos a que pertenciam, uníssona foi a crítica em relação às opções feitas pela PMF: a falta de transparência, a carência de elementos técnicos e o tempo disponibilizado para que se pudesse realmente elaborar um plano que representasse toda a cidade. Falas que foram do SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis) à UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias), demonstrando os interesses e as nuances da luta de classes, num jogo desigual.

Dando sequência à celeridade das coisas, as mais de 600 emendas apresentadas pelos vereadores foram à votação no dia 27 de novembro de 2013, data em que foi realizada a primeira votação do plano em si, deixando para

30 de dezembro de 2013 a segunda votação, que ratificou o feito anterior. Por fim, a publicação do novo plano diretor no Diário Oficial aconteceu no dia 17 de janeiro de 2014.

Os eventos que se sucederam, ao longo do processo de aprovação do plano diretor em 2013, contribuíram para se perceberem as seguintes questões:

1) Mesmo com o afastamento dos estruturadores da equipe que formulou diretamente o *Floripa 2030*, que estava à frente da gestão da PMF até outubro de 2012 e sua substituição por outra, que foi eleita com base em um discurso de contestação das práticas perpetradas até então, **a essência da proposta de 2010, que tinha o Floripa 2030 como base, se manteve e está materializada no plano aprovado em 2013.**

2) Paradoxalmente, as fissuras no bloco de poder que hegemoniza a política na cidade geraram contradição que atrasou a efetivação dos intentos da fração que à época gerenciava a capital, paralisando seus projetos mais ousados relacionados à produção do espaço, barreiras que nem mesmo a verdadeira oposição que atua no frágil, porém combatente movimento social, conseguiu infligir.

O plano diretor vigente é o de 2013 e, dando continuidade ao autoritarismo de outros tempos, só que agora mais à vontade, dada a combinação do cenário político nacional e a situação confortável de uma reeleição em primeiro turno na cidade, o atual prefeito desconsiderou a necessidade de um debate mais amplo com a sociedade e vem buscando alterar o plano diretor sem necessariamente seguir o preconizado pelo Estatuto da Cidade. A atitude indica que há uma maior unidade no bloco hegemônico local, uma fragilidade no bloco opositor e um cenário favorável, no curto prazo, a que essas práticas sejam mais frequentes.

## Conclusão

A provocação para analisarmos criticamente o processo histórico da Constituinte até a atualidade, à luz da luta de classes, permitiu que refletíssemos sobre a categoria em si e sua atualidade. Convidou-nos a rapidamente revisitarmos o materialismo histórico enquanto método de análise ao evocarmos Gramsci e sua percepção das relações de forças.

A importância dessa análise é percebida quando a situamos historicamente, ao refletir sobre demarcações ao longo da história do Brasil como parte encadeada de um complexo de disputas nacionais relacionadas à evolução do capitalismo global desde a abolição da escravatura.

Certamente, esse entendimento se torna mais palatável quando colocamos situações mais próximas de nossa realidade. Ao elencarmos a questão da terra como o nó que, dialeticamente, atrasa ao mesmo tempo que impulsiona as lutas e conquistas no campo e na cidade, procurou-se trazer mais para o cotidiano a compreensão da multiplicidade das lutas de classes. A relação de exploração do capital sobre o trabalho se dá de múltiplas formas, logo as lutas de classes devem ser travadas na mesma proporção.

O caso retratado sobre o *Floripa 2030* aponta as disputas entre diversos atores pelo predomínio de suas concepções de cidade. Curiosamente, observam-se as repetitivas cisões do bloco hegemônico; a sua busca, ao longo dos anos, por um grau mais elevado de harmonia, até alcançá-la recentemente; e a proposta contida na agenda, mais uma vez repaginada, mas sua essência segregadora mantida.

Do ponto de vista do movimento social, cabe fazer uma análise concreta da realidade. É preciso aglutinar forças, de preferência as mais amplas possíveis, com setores médios e tentar explorar as contradições do bloco hegemônico. É bom lembrar que a maioria dos trabalhadores de Florianópolis não mora aqui, ou seja, foi segregado. Aqueles que moram na cidade estão em situação elevada de vulnerabilidade, portanto, sujeitos às mais diversas pressões. Além disso, boa parte foi capturada pelo discurso ideológico difundido historicamente pelo bloco hegemônico.

Sobre isso, Sugai (2015, p. 28) nos chama a atenção: “querer conhecer criticamente esse processo exige, antes de tudo, que se conheça a realidade urbana, ou seja, a cidade real. O que significa, também, enfrentar os paradigmas estabelecidos, as ideologias e as concepções apoiadas nas aparências dos fatos”. Temos que travar as batalhas das lutas de classes que dificultam a ação e efetividade do campo progressista.

## Referências

AGUIAR. A. *Analisando o Floripa 2030: modelo hegemônico de cidade*. Dissertação de Mestrado. PGAU-UFSC, 2015.

CAMPANÁRIO, Paulo. *Florianópolis: dinâmica demográfica e projeção da população por sexo, grupos etários, distritos e bairros (1950-2050)*. IPUF: Florianópolis, 2007.

FLORIPAMANHÃ. *Floripa 2030: Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis na Região*. Florianópolis, 2009.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*, volume 3. 7 Ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2016.

LOSURDO, Domênico. *Luta de Classes: uma história política e filosófica*. Ed. Boitempo: São Paulo, 2015.

MARICATO, Erminia. *Impasse da política pública no Brasil*. Ed. Vozes: Petrópolis, 2011.

MARX, K. *Para a crítica da economia política*. Trad. Edgar Malagodi [et al.]. Abril Cultural: São Paulo, 1983.

PADUA, F.P. Lutas urbanas, cotidiano e emancipação. *In: Justiça espacial e o direito à cidade*. Org. ALVES, A.F [et al.]. Ed. Contexto: São Paulo, 2017.

SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. 2ª edição. Edusp: São Paulo, 212.

SUGAI, Maria Inês. *Segregação Silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conturbada de Florianópolis*. Editora UFSC: Florianópolis, 2015.





# Ensaio sobre unidades de conservação da natureza à luz do Estatuto da Cidade em Santa Catarina

Aracídio de Freitas Barbosa Neto e  
Fernanda Aidê Seganfredo do Canto

## Contexto e lugar de fala

Este ensaio pretende estabelecer um comparativo de termos, preceitos e desdobramentos que marcam enlaces e desconexões entre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e o Estatuto da Cidade, considerando o avanço que foram e o que representam hoje essas duas políticas públicas, vinte anos depois de suas criações. A análise surge da experiência dos autores com o tema.

O autor, desde o início do curso de Geografia, envolveu-se com os movimentos estudantis, ambientalistas e comunitários da cidade, construindo eventos, congressos e organizações. Sua atuação técnica, por vezes, confundiu os demais, pois ao realizar uma síntese geral dos anseios de todos, ainda tinha (ou tem) o sotaque característico e aspirações de um simples mateiro, com sensibilidade para lidar com populações tradicionais empobrecidas e, ao mesmo tempo, mediar debates acadêmicos e políticos. Atuou frente à Associação Coletivo UC da Ilha e, antes de ser nomeado geógrafo da Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (Floram), foi assessor parlamentar, em um gabinete engajado nos processos de gestão da cidade. Atualmente, no Departamento de Unidades de Conservação (DEPUC/Floram), busca organizar a gestão das áreas protegidas municipais, caminhando sobre a linha tênue que separa a expansão urbana da conservação dos recursos cíclicos e naturais que dão continuidade à vida.

A coautora é designer, produtora cultural e museóloga. Durante o curso de Museologia, passou a se interessar pela conservação do patrimônio, seja ele natural, cultural, ambiental, arqueológico, e suas formas de documentação e comunicação, nos mais diversos materiais gráficos e audiovisuais. Desenvolveu uma atuação técnica com volume de publicações impressas e virtuais, a serviço do compromisso com a melhoria das condições da vida na cidade, que passam necessariamente pela aplicação dos preceitos estabelecidos no Estatuto da Cidade, em que a ferramenta proposta pelo SNUC dá a amarração perfeita para o desenvolvimento dessas atividades profissionais. Sua participação nos conselhos gestores das UCs municipais, representando a Associação Coletivo UC da Ilha, busca estabelecer pontes entre os diferentes saberes, criando redes e oportunizando uma comunicação mais qualificada, seja pela aplicação do design, seja pela mediação cultural entre os diversos públicos e patrimônios.

O local de maior incidência dessas atuações é a Ilha de Santa Catarina. Florianópolis segue sendo apresentada como as mil maravilhas enquanto a realidade demonstra um colapso no sistema sanitário, onde rios, praias e lagoas agonizam; um sistema viário que não comporta os fluxos da verticalização e expansão urbana a qualquer custo; que não tem política habitacional e de assistência social que dê conta da quantidade de trabalhadores necessários ao desenvolvimento e manutenção da cidade tal qual se projeta. Algumas partes da cidade padecem mais do que outras, num constante ciclo vicioso de falta de planejamento, interesses especulativos, aumento dos índices de criminalidade e perda da qualidade de vida e medidas atrasadas para solucionar problemas que poderiam ser evitados se fossem aplicadas devidamente as legislações aqui tratadas, que são exemplos mundiais na compilação de temas urbanos e ambientais.

A capital do estado de Santa Catarina, contudo, dispõe de pessoas sensíveis, qualificadas e interessadas na restauração dos ecossistemas, na manutenção dinâmica dos aspectos culturais, com proposições técnicas, científicas e políticas que buscam conciliar e equilibrar o uso do território com a dignidade de uma vida humana próspera e coletivizada. Dispõe também de quadros técnicos e de instrumentos para melhor execução da política pública. Além disso, muitos dos danos ainda podem se revertidos. Múltiplas iniciativas de conservação da natureza, de melhoria do meio urbano, de turismo de base comunitária, de saneamento descentralizado, renovam o ânimo e não deixam arrefecer a luta.

## Enlaces e desconexões

O SNUC, Lei Federal n.º 9.985, é de 19 de julho de 2000. O Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Menos de um ano entre a criação das duas políticas públicas sugere ao leigo certa afinidade, no mínimo uma complementaridade. Na prática, poucos avanços. Ainda que representem esforços socioambientais próprios do processo de re-democratização reconhecidos em todo mundo como compilações de riqueza técnica e de compreensão de diferentes temáticas, o SNUC e o Estatuto da Cidade, na aplicação governamental, não foram devidamente implementados, no sentido de resolver os latentes problemas do modelo de ocupação do solo urbano-industrial vigente.

Unidades de Conservação (UC) nada mais são do que ferramentas de ordenamento territorial, multifacetadas dadas às categorias estabelecidas, mas, sobretudo, pela forma como se deram suas criações ao longo do tempo, transformando o espaço objetivamente. Eis que os objetivos em questão nem sempre possuem o escopo ambiental como base, quiçá social. Portanto, podem servir para a garantia do meio ambiente equilibrado de um modo romantizado, mas também são ferramentas de controle territorial e de recursos. Em situações urbanas, a complexidade ganha contornos especulativos variados, num cenário de múltiplos atores, diferentes usuários do território e a já conhecida debilidade propositada dos órgãos gestores.

Na interface direta com o Estatuto da Cidade e demais políticas públicas setoriais como habitação, saneamento e segurança, alguns conceitos deveriam estar mais presentes na realidade das relações sociais. O direito de preempção, as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos tratam de “coisas” distintas, mas guardam similitudes na falta de compreensão diante da sociedade e na ausência de sua prática. Não basta o conjunto legal estar apurado, se na realidade a execução dos conceitos é esparsa e aleatória. Vamos ao concreto.

A Grande Florianópolis, com suas mais de 20 áreas naturais protegidas, se equivale à porcentagem dos índices amazônicos. Porém, numa realidade completamente diversa: insular, urbana e cosmopolita (PMMA, 2020).

As UCs representam no total 26,49% do território, sendo 4,34% as federais, 4,36% as estaduais, 0,31% as RPPNs e 17,47% as municipais. Além disso, abrangem também 6,93% do mar territorial do Município, compar-

tilhando responsabilidades e benefícios com as cidades do entorno. Dessa maneira, ganham demasiada importância também no contexto metropolitano. (PMMA, 2020, p. 69)

Engana-se quem pensa que é uma particularidade da capital Florianópolis. No litoral de Santa Catarina, municípios como Itapema, Biguaçu e até mesmo Nova Veneza criaram recentemente UC em suas morrarias e fragmentos florestais, visando à conservação das nascentes e da paisagem. Obviamente enfrentaram ao longo do processo de criação a questão fundamental da propriedade privada. Nesse conflito territorial, salvaguardar o patrimônio natural e cultural, a água, a paisagem, tornando esses ambientes propícios para práticas sustentáveis de atividades físicas, de lazer e esporte, e também aquelas relacionadas ao turismo, implica tensionamento econômico e político que provém de outros óbvios interesses também presentes.

A correlação de forças fica patente quando o governo do Estado estabelece normativa condicionando a criação de UC à prévia indenização das demais já criadas, conforme Lei Ordinária nº 17.618, de 14 de dezembro de 2018:

Art. 131-L Não será destinado recurso à criação de novas unidades de conservação que necessitem de posterior regularização fundiária, enquanto as unidades de conservação existentes não estiverem totalmente regularizadas. Parágrafo único. Os órgãos estaduais, somente poderão manifestar-se favoravelmente à criação de novas unidades de conservação pelos Municípios ou pela União, que necessitem de posterior regularização fundiária, se as existentes, de competência do respectivo proponente, estiverem totalmente regularizadas.

A especulação é sempre uma faca de dois gumes, se não é viabilizada a exploração futura, se cobra pela posse, muitas vezes questionável. No sul da ilha, terras devolutas que outrora foram requeridas por particulares para plantios nunca realizados, se desdobraram em recentes ameaças de ocupação ilegal com megaloteamentos, alarmando para a necessidade de proteção da área por meio da criação de UC (SCHINKE, 2015). Segue a disputa entre expansão urbana a qualquer custo e um desenvolvimento sustentado.

De um modo geral, projetos e programas urbanos e habitacionais não levam em consideração os aspectos ambientais devidos e tampouco se alinham com os objetivos das áreas protegidas do entorno de modo integra-

tivo, mesmo as ações ligadas à reforma urbana de caráter progressista que visam políticas de habitação e de regularização fundiária, e que deveriam aproveitar a legislação ambiental disponível. São mais comuns processos de elitização, segregação social, naturalização de favelas e ingerência privada nos entornos e bordas de UC do que práticas inclusivas. A denominada Área de Proteção Ambiental (APA), categoria de uso sustentável, poderia ser modelo de inclusão, por “proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (Art. 15 do SNUC, 2000), contudo, na prática se olha mais para o ordenamento territorial do que para a conservação.

Conceitos relacionados mais tipicamente às categorias de proteção integral das UC tendem a evitar o parcelamento e o uso intenso do solo na famigerada “zona tampão”, isto é, a zona de amortecimento, que trata do “entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (Art. 2º, inciso XVIII do SNUC, 2000). No entanto, na prática, essas zonas podem acabar por isolar ainda mais as unidades de conservação do que protegê-las do impacto urbano, na medida em que preveem baixo ou nenhum parcelamento do solo, impossibilitando muitas vezes a reprodução da vida em comunidades tradicionais e/ou empobrecidas.

Já os corredores ecológicos precisam permear o espaço urbano para seguirem cumprindo as funções que lhe são atribuídas: passagem de fauna, garantindo fluxo genético entre fragmentos. Ocorrem naturalmente, mais precisam de garantias extras que podem ser somadas a usos cotidianos, contribuindo no bem-estar social e em processos educativos. Não basta um simples desenho arquitetônico, mas sim o reconhecimento dos potenciais e atribuições naturais a serem reforçados, garantidos e propiciados para alguns usos públicos adequados. É parte do enlace trivial entre ambas legislações.

O Estatuto da Cidade traz a ideia genérica de conservação da paisagem quando descreve em seu art. 2º as diretrizes gerais pelas quais a política urbana deve se pautar para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, sendo o inciso XII: “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. Ao objetivar tal princípio, o SNUC

propõe o conceito de corredor ecológico, na medida em que a paisagem ganharia atributos reais de conservação. Este documento, por sua vez, conceitua:

**XIX - corredores ecológicos:** porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais. (Art. 2º do SNUC, 2000)

Além da paisagem, o meio ambiente também é considerado nas diretrizes gerais do Estatuto da Cidade em diversos momentos: no planejamento de desenvolvimento da cidade, que deve buscar “corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (inciso IV); na “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental [...]” (inciso VIII); na “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (inciso XII); na “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural[...]”; na predileção por sistemas operacionais e padrões construtivos que reduzam os impactos ao meio ambiente e economizem recursos naturais (inciso XVII; Art. 2º do Estatuto da Cidade, 2001, incluído pela Lei nº 12.836, de 2013).

Então, seriam os corredores ecológicos penetrações ambientais no meio urbano ou representações concretas do estrangulamento a que se submeteram as áreas naturais no processo de conversão em áreas urbanas? Nesse contexto, ruralidades e tradicionalidades são ainda mais preteridas, pois se por ora a dependência de recursos como água ainda permite a existência das UC, o uso delas de modo mais consciente, tal como feito pelas populações tradicionais, muitas vezes com práticas rurais envolvidas, não é devidamente valorizado. É a tal linha tênue onde um Sertão do Ribeirão (comunidade tradicional localizada dentro do Monumento Natural Municipal da Lagoa do Peri) pode se transformar em uma nova “Solidão” (praia do extremo sul da ilha onde cerca de 90% do parcelamento do solo e tipo de edificações

são irregularidades) ou “Jardim Caiobig” (condomínio de luxo localizado em APP) e é também o que fez a planície da Lagoa do Peri não ser um Rio Vermelho (ambas utilizadas historicamente para silvicultura exótica, porém sendo a Lagoa do Peri protegida por UC desde 1982 e o Rio Vermelho somente com uma parte protegida desde 2007 e o restante absurdamente adensado de maneira irregular).

Paulo Lago (1996, p. 205) aponta para os efeitos do cumprimento da legislação, que “[...] estabeleceu rígidas restrições ao uso do solo em relação a propriedades de antigos ocupantes dentro dos limites do Parque”, atual MONA da Lagoa do Peri. Portanto, restringir o uso do solo, sobretudo numa situação insular, pode significar, no particular, uma diminuição do direito privado, porém substancia a importância da vida coletiva, considerando que há limites de recursos e espaços no território. Políticas de melhorias do espaço urbano, como assessoria técnica e consultoria ambiental popular, poderiam minimizar os impactos de tais restrições.

Já pelo direito de preempção, o poder público tem preferência para aquisição de área, tendo garantido seu exercício para a “criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental” (Art. 26, inciso VII do Estatuto da Cidade, 2001). O Plano Diretor de Florianópolis (Lei Complementar n.º 482/2014) é categórico ao reforçar este direito.

**Art. 258.** O Município exercerá, com base no direito de preempção previsto no art. 25 da Lei Federal n. 10.257, de 2001, a preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares, desde que o imóvel seja delimitado em lei específica e o Poder Público dele necessite para:

[...]

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; [...]

Como se pode observar, ainda que os conceitos estejam bastante relacionados e duplamente descritos no arcabouço legal de que estamos tratando, dificuldades de toda sorte surgem para que os efeitos esperados ocorram. Não é proibido ser proprietário de áreas de preservação permanente. Da mesma maneira, o direito de construir não se confunde com o direito de propriedade. Dado o fato de que várias categorias exigem que o domínio seja público e o processo de criação, implantação e implementação das UC

se dão ao longo do tempo, num contexto pré-estabelecido muitas vezes de domínio privado, é natural que haja mecanismos para que a regularização fundiária ocorra. E sendo prerrogativa do Estado na observância de elementos que subsidiem tecnicamente a decisão de criar espaços naturais protegidos, esta regularização fundiária deve ser realizada após o ato de criação, onde o plano de manejo deve traçar o melhor caminho para tal. No aguardo dos planos de manejo, o conceito do direito de preempção se destaca, pelo qual o Estado (órgão gestor) deve se manifestar a cada transação de imóveis realizada, possibilitando a aquisição das áreas que forem prioritárias. Na prática, raras exceções, o comum é: parcelamento irregular e ocupações de borda diante da falta de fiscalização e ineficácia da gestão. Tal conceito poderia ser melhor aproveitado se regulamentado com mais precisão, no caso do tema deste artigo, na área ambiental a que nos referimos.

Em nível internacional, o VI Congresso Mundial de Conservação, realizado em 2008, em Barcelona, Espanha, acordou soluções a problemas de ordem natural e social, destacando-se propostas de fortalecimento das áreas protegidas em meio urbano. As Resoluções n.º 4.037, 4.058, 4.094 e 4.128 versam diretamente sobre UCs localizadas em cidades e recomendam, respectivamente, que os países reconheçam a importância dessas áreas para a conservação da biodiversidade; que se esforcem por dirimir a pobreza ou pelo menos não agravar a situação das populações locais por meio de políticas e atividades de conservação; que articulem políticas específicas para a conservação da biodiversidade e o uso dos recursos naturais; e que estabeleçam redes de áreas protegidas urbanas e periurbanas, reconhecendo o impacto da expansão urbana descontrolada ao redor das cidades estabelecidas (PEIXOTO apud BENSUSAN; PRATES, 2014).

Complementar ao SNUC, há o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), Decreto n.º 5.738/2006, que apresenta princípios, diretrizes e metas, exaltando a “gestão participativa” e a “governança democrática”, reforçando a necessidade de qualificar os espaços de tomada de decisão, a importância dos conselhos gestores de UCs e a repartição justa dos benefícios oriundos do uso dos recursos naturais, como parte do processo de erradicação da pobreza. O PNAP também defende a integração das políticas ambientais em articulação às políticas de segurança pública, habitação, saneamento. Contudo, na prática é ainda incipiente na gestão pública das áreas naturais nas cidades.



Quer por necessidade ou por condição política e técnica favorável, algumas situações em nível local se destacam positivamente e são exemplos de que as parcerias entre órgãos gestores, instituições científicas, organizações da sociedade civil, comunidades do entorno e outros agentes influenciadores na salvaguarda da UC são fundamentais para fazer valer as leis e expandir o poder de ação e comunicação da gestão dessas áreas. Em Florianópolis, busca-se a criação da REVIS Meiembipe no “Maciço Norte”, da REVIS Morro do Lampião no Campeche, da “Planície do Pântano do Sul” e do “Parque das Aracuaás”, em Santo Antônio de Lisboa/Sambaqui (PMMA, 2020). Em São Francisco do Sul, também está a proposta de criação da UC das Nascentes do Saí, que avançou com estudos técnicos conduzidos em projeto de extensão da Universidade Federal de Santa Catarina.

Uma política recente, transformadora, é a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), Lei Federal n.º 13.465/2017, que modificou completamente este conceito, sobretudo nos moldes pensados dentro da reforma urbana, em que a regularização fundiária seria plena, priorizando em primeira instância os atributos básicos coletivos, como acesso, estrada, saneamento e, por fim, a titularidade dos lotes individuais. A Reurb modifica e observa a existência das UCs. Ao generalizar o grupo de categorias, permitindo apenas a sua realização em UCs de Uso Sustentável, ignora que de fato algumas categorias de proteção integral por exceção permitem não só a propriedade privada, como edificações, moradias e usos, desde que coadunados com os objetivos da UC, como no caso dos Monumentos Naturais. Por outro lado, algumas categorias de Uso Sustentável sequer permitem o domínio privado, caso da Resex, Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Floresta Nacional (Flona); e que são, portanto, áreas não passíveis de regularização fundiária urbana.

Em Florianópolis, existe regulamentação específica para a aplicação da Lei (Instrução Normativa n.º 001/2019/DILIC - FLORAM). Contudo, para as comunidades tradicionais residentes em UCs, como o caso do Sertão do Ribeirão e Naufragados, não se tem facilitado um procedimento adequado de regularização fundiária, por não disporem de elementos urbanos suficientes, sendo caracterizados como zonas rurais; o que não impede que propostas neste sentido ocorram com frequência, sobretudo no período pré-eleitoral. São necessárias ferramentas específicas em sincronia com a realidade de vida dessas comunidades, onde a construção da cidade passa pela

compreensão das dimensões ambientais e urbanas em suas facetas espaciais e culturais.

## Conclusões

Há dez anos, todas as temáticas da cidade já estavam à mesa: participação, moradia, transporte público, mobilidade, acessibilidade, saúde, segurança, meio ambiente, natureza, paisagem, educação, cultura, arte, riquezas históricas. No I Congresso da Cidade de Florianópolis (Figura 1), levantaram-se questionamentos que seguem sem solução e inclusive se intensificaram até o presente. Na capital catarinense, a população urbana aumenta vertiginosamente, as periferias padecem de infraestrutura urbana e adequação ambiental e as UCs ainda dão os primeiros passos para sua real efetividade. Com um sentimento de atraso, compreende-se que – para de fato organizar a cidade à luz do Estatuto e aplicar os conceitos e disposições presentes no SNUC – é preciso melhor aproveitar essas legislações e seguir propondo debates, envolvendo a sociedade e buscando não postergar a melhoria nas condições de vida; muito menos entregá-la aos dirigentes da ocasião. Em suma, para a próxima década, o desafio será resgatar o protagonismo da sociedade nos processos decisórios e fazer da experiência desses vinte anos lastro para que possamos avançar rumo ao equilíbrio sustentado das cidades.

Figura 1: Cartaz do I Congresso da Cidade de Florianópolis

# I CONGRESSO DA CIDADE

10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE  
II MOMENTO - FLORIANÓPOLIS,  
22, 23 e 24 de SETEMBRO DE 2011



## FLORIANÓPOLIS NÃO É UMA ILHA



*É Capital do capital.  
Cidade espelho da sociedade.  
Imagem concreta da exclusão, da discriminação.  
Conglomerado urbano. Metrôpole/Pobreza.  
Povo anônimo/Riqueza evidente.  
Participação? só com muita luta.  
Moradia? sem saneamento,  
segurança e conforto.  
Transporte público?  
sem qualidade,  
sem respeito, impagável.  
Mobilidade? um sacrifício, imobilidade.  
Acessibilidade? uma desconsideração total.  
Saúde? uma vergonha.  
Segurança? só ontem.  
Meio ambiente? Natureza? em plena degradação.  
Paisagem? concretada.  
Educação, cultura, arte, riquezas históricas? desprezadas.*

**ESTA NÃO É A CIDADE QUE QUEREMOS!  
VENHA DEBATER ESTA SITUAÇÃO NO  
"I CONGRESSO DA CIDADE" DE FLORIANÓPOLIS.**

**Local: FORUM DISTRITAL DO NORTE DA ILHA na TRINDADE  
Av. Des. Vitor Lima, 208, Campus Universitário,  
atrás do Centro Sócio-Econômico e da Igrejinha da UFSC.**

<b>Dia 22</b>	<b>18:00h - Inscrições</b>	<b>19:00h - Abertura e Palestras</b>
<b>Dia 23</b>		<b>19:00h - Palestras</b>
<b>Dia 24</b>	<b>8:30-12:30h – Trab. em Grupo</b>	<b>13:30-19:00h - Plenária Deliberativa</b>

**COORDENAÇÃO GERAL DO CONGRESSO**

FORUM DA CIDADE / CÂMARAS TEMÁTICAS (Mobilidade; Moradia/Regular, Fundiária; Meio ambiente/Saneamento) - UFECO – Fórum da Baía do Itacorubi - Fórum Social do Saco Grande - NG/PDP/AUTO – MOSAL – COMINTER (Ufsc/Udesc/Unisul) - NESSOP(Dss/Ufsc) - AMECON  
Contatos: NESSOP: 3721-9297 r 22 das 14:00 as 18:00 h, UFECO: Ângela: 9961-4953

Fonte: dos autores, 2021.

## Referências

BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula Leite. A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB Mil Folhas, 2014.

BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 18 jul. 2000.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001.

LAGO, Paulo Fernando. A polêmica urbana. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 1996.

PERES, A. B. et al (Org). Reconstruindo Paisagens: Desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis. Florianópolis: EdUFSC, 2013.

PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS; FLORAM; IPUF. PMMA: Plano Municipal da Mata Atlântica. Florianópolis: Prefeitura de Florianópolis, 2020. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/sistemas/pmma>. Acesso em: 4 ago. 2021.

SANTA CATARINA. Lei Ordinária n.º 17.618, de 14 de dezembro de 2018. Acresce os arts.131-L, 131-M e 131-N à Lei nº 14.675, de 2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, 14 dez. 2018.

SCHINKE, Gert. O Golpe da “Reforma Agrária”: fraude milionária na entrega de terras em Santa Catarina. Florianópolis: Editora Insular, 2014.

# Paisagem à venda – Instrumentos do Estatuto da Cidade a serviço do setor privado

Arlis Buhl Peres

## Introdução

A cidade pode ser considerada um palimpsesto<sup>1</sup> de objetos, de pessoas, de elementos naturais e construídos, entre tantas outras coisas. Destaca-se a definição dada pelo dicionário Cambridge segundo a qual uma escrita foi removida e coberta por outra e que cabe como metáfora para a história recente dos planos diretores de Florianópolis, incluídas as duas minutas apresentadas em 2021 pelo Executivo municipal. As minutas apresentadas requeam uma série de propostas rejeitadas na época de discussão do plano aprovado em 2014, substituídas por uma nova escrita menos “burocratizante”, mais simplificada, porém sem participação pública e muito menos justa socialmente.

Muitos debates, seminários e audiências públicas foram realizados desde a década de 1980 e, a partir do início dos anos 2010, as discussões se intensificaram com a apresentação do plano diretor pela empresa contratada CEPA na gestão do prefeito Dário Berger. O livro “Reconstruindo Paisagens – Desafios Socioespaciais para a Grande Florianópolis”, de 2013, reuniu uma série de artigos criticando os grandes empreendimentos e a proposta apresentada pela

---

<sup>1</sup> Palimpsesto (substantivo): “um texto ou documento muito antigo no qual a escrita foi removida e coberta ou substituída por uma nova escrita. Algo como uma obra de arte que tem muitos níveis de significado, tipos de estilo etc. que se complementam”. Definição do “Cambridge Dictionary” (tradução livre).

CEPA para o plano diretor. Destaco o artigo “A verticalização no anteprojeto de lei do Plano Diretor: desenvolvimento sustentável de Florianópolis – Cenários Possíveis ou Impossíveis?”, de minha autoria, que abordava as propostas de verticalização excessiva, inclusive em áreas de interesse ambiental e áreas de baixa densidade que teriam suas paisagens impactadas. As estratégias naquela ocasião foram variadas, com nomenclaturas pouco usuais e de difícil entendimento. Parte das propostas foi abandonada no projeto de lei definitivo, de 2014, e outra parte reapareceu com novas nomenclaturas e estratégias no mesmo plano e, mais intensivamente, na minuta apresentada pelo Executivo em 2021.

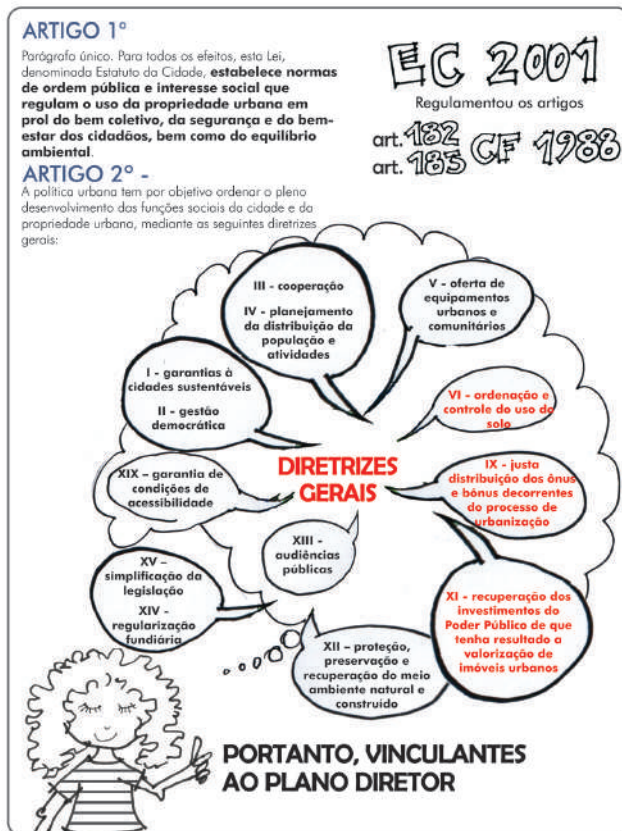
Este artigo busca compreender como a paisagem de Florianópolis tem se transformado a partir das estratégias propostas nos sucessivos planos diretores à luz do Estatuto da Cidade (EC), que completou 20 anos em 2021, norma que foi perdendo força diretiva e normativa nos planos de Florianópolis. Entende-se que há no município uma sobreposição de paisagens distintas (ao seu tempo), umas sobre as outras ao longo de um dado período histórico como reflexo das leis de zoneamento. Isto é, a observação da cidade e dos planos diretores sob a categoria da paisagem expressa a materialização de um instante da sociedade, como um registro que fixa as relações do homem com o espaço e a sociedade, conforme Milton Santos (1988). Há uma interferência na paisagem a partir da aplicação dos planos diretores e dos instrumentos do Estatuto da Cidade, entre outros, e as alterações por vezes consideram as preexistências ou as ignoram. As relações existentes no espaço, sejam elas sociais, culturais, políticas ou econômicas, deixam marcas, umas sobre as outras, que podem ser lidas a partir da observação dos planos diretores e as alterações que tendem a beneficiar um grupo pequeno da sociedade.

As relações estabelecidas no espaço e refletidas na paisagem não conseguem ser neutras, sempre haverá mediação (SANTOS, 1988, p. 22), seja ela conflituosa ou não, tendo como intermédio o acesso ao meio técnico-científico-informacional, que diferencia um objeto do outro e um agente produtor do espaço do outro. O processo de elaboração e implantação de um plano diretor não prescinde da mediação citada por Santos: embora por princípio o plano diretor devesse garantir a função social da propriedade, tem se observado um distanciamento cada vez maior das diretrizes que contribuiriam para uma cidade socialmente justa, e há uma cessão maior às pressões dos setores privados.

A Constituição Federal de 1988 e o EC reafirmaram uma série de princípios norteadores para a garantia da cidade com mais equidade. Os avanços

existem, mas também há ajustes e manobras sendo realizadas ao longo das últimas décadas nos planos diretores para evitar a aplicação de alguns instrumentos e adaptar outros a interesses privados. As diretrizes do EC contemplam a qualificação do município como um todo, abrangendo aspectos diversos como a garantia a cidades sustentáveis ambientais, regularização fundiária, oferta de equipamentos urbanos e comunitários etc. Na Figura 1 destacam-se, entre as diretrizes gerais, as que estão diretamente ligadas à recuperação das mais valias urbanas, embora as demais também se relacionem ao contexto de urbanização ideal de uma cidade que funciona em uma relação dialética (Figura 1).

**Figura 1: Estrutura esquemática do Estatuto da Cidade**



Fonte: elaboração própria baseada em BRASIL, 2001.

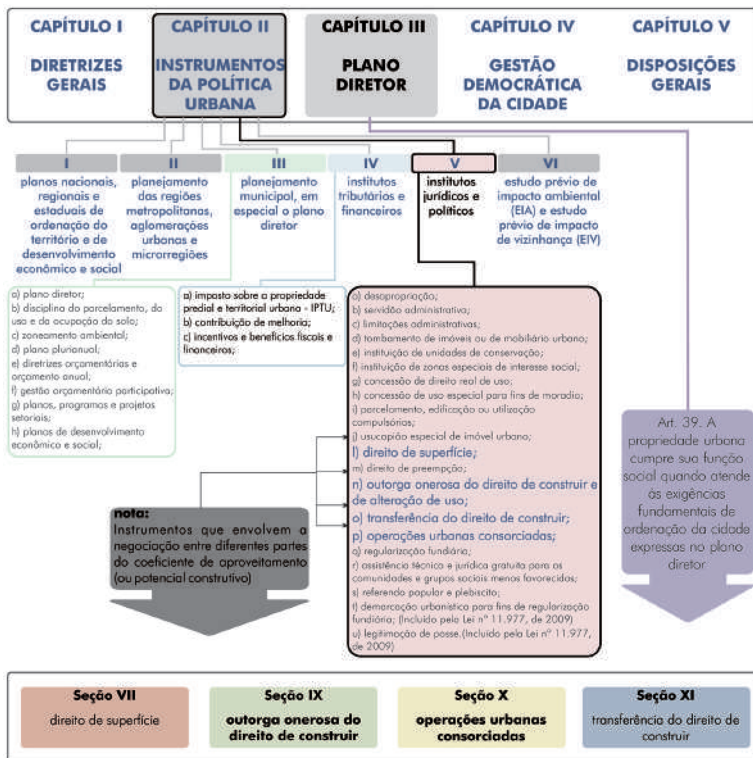
Entre as diretrizes em destaque está a ordenação e controle do uso do solo urbano (item VI), que em geral pode ser percebida no plano diretor através dos mapas de zoneamento e regras gerais de ocupação. Essa diretriz objetiva evitar, entre vários aspectos, a utilização inadequada de imóveis urbanos, que está diretamente ligada aos imóveis vazios e subutilizados, ou com usos incompatíveis em uma área, que também não devem resultar em uma retenção especulativa. O outro subitem refere-se ao “parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana” (subitem c), item VI, art. 2º, que se relaciona com outro subitem e a temática deste artigo, que é a tentativa frequente de instalação de empreendimentos e/ou atividades sem infraestrutura compatível.

Os outros dois itens em destaque no artigo 2º são o IX e o XI: o primeiro trata da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e o segundo da “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”. Ambos funcionam um em decorrência do outro, ou seja, a partir do momento que o estado investe em infraestrutura e equipamentos urbanos em um setor da cidade, essa área tende a se valorizar, e portanto é justo que o estado recupere as mais valias decorrentes desse incremento de valor para uma justa distribuição no município como um todo. Essa dinâmica de redistribuição de recursos pode ser realizada com os instrumentos da política urbana do EC sugeridos no artigo 4º. São proposições de extrema relevância e poderiam funcionar adequadamente se não fossem as sucessivas manobras realizadas pelas gestões municipais para beneficiar os grupos empresariais.

A Figura 2 ilustra os instrumentos da política urbana presentes no EC e mostra como os instrumentos podem servir à coletividade, objetivo primordial da Constituição Federal já no seu primeiro artigo.



**Figura 2: Estrutura do Estatuto da Cidade com os instrumentos da política urbana**

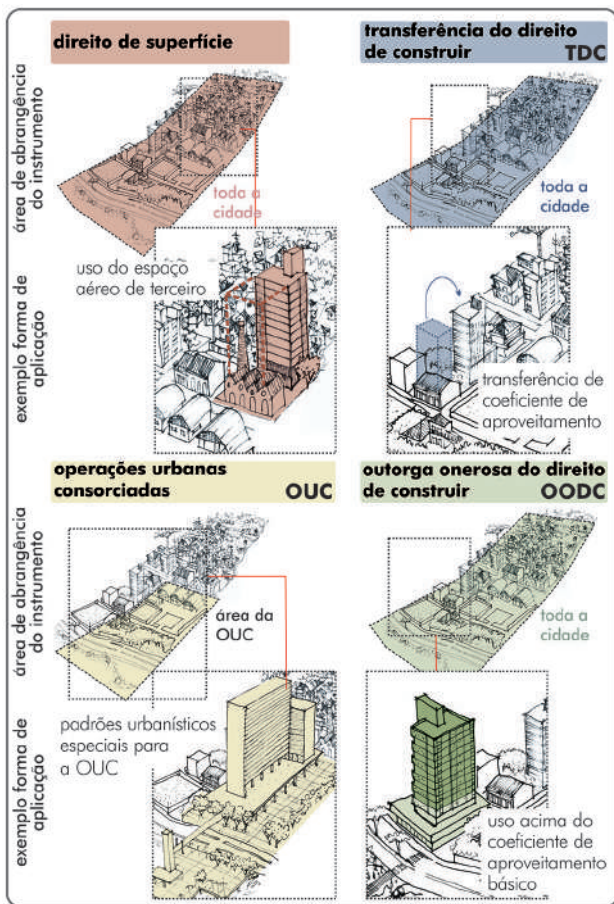


Fonte: elaboração própria baseada em BRASIL, 2001.

O esquema destaca quatro instrumentos que envolvem a negociação de potencial construtivo, seja entre entes privados, ou entre entes públicos e privados. Os instrumentos denominados Direito de Superfície e Transferência do Direito de Construir (TDC) podem envolver negociações diretas entre os proprietários, sejam eles públicos ou privados. A TDC é de grande valia pois permite a preservação de imóveis de valor histórico e ambiental, bem como a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, ou regularização fundiária, entre outros benefícios, ao permitir que o direito de construir previsto pelo plano diretor, ou lei específica, possa ser alienado ou exercido em outro local.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Operação Urbana Consorciada (OUC) são instrumentos pelos quais há possibilidades de obter vantagens ao extrapolar o Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico determinado por lei. Na OUC, a flexibilização é ainda maior, incluindo outros índices urbanísticos e formas de parcelamento. A diferença principal entre esses instrumentos é a forma de cálculo das contrapartidas e o destino e área de abrangência de aplicação destes recursos (Figura 3).

**Figura 3: Diferenças entre os instrumentos citados no Estatuto da Cidade**



Fonte: elaboração própria baseada em BRASIL, 2001.

O artigo aborda mais especificamente a OODC e a OUC porque nesses dois casos há uma pressão maior para mudanças que tragam vantagem para o setor privado. Os principais benefícios explorados são a solicitação por aumento paulatino da verticalização e a gerência sobre os recursos decorrentes dos investimentos fruto dos incentivos dados. Em ambos os casos, é possível valorizar os próprios empreendimentos envolvidos no processo.

A análise dos planos diretores de Florianópolis mostra que se procura aumentar o potencial construtivo da cidade de uma maneira geral, em que a verticalização se destaca entre os demais, assim como tenta viabilizar a ocupação de áreas sensíveis ambientalmente. Cabe notar porque, entre tantas possibilidades de crescimento da cidade, a verticalização intensiva (também em áreas de baixa densidade) está no cerne da discussão de tantos planos diretores e zoneamentos Brasil afora.

Ainda visto como fetiche das construtoras, incorporadoras, proprietários fundiários e possíveis moradores, o edifício vertical tem sido a opção de construção que evidencia modelos de consumo supostamente mais eficientes no uso das infraestruturas e símbolo de progresso. Trata-se da forma mais utilizada para majoração dos lucros. Nessa direção, dentre vários instrumentos do Estatuto da Cidade (listados no artigo 253 da Lei Complementar 482/2014, atual plano diretor de Florianópolis), são estudados os instrumentos Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e Operação Urbana Consorciada (OUC), essa última acompanhada de outras estratégias que permitem driblar as regras gerais do plano diretor (no caso de Florianópolis, a criação das Áreas de Urbanização Especial – AUE, Projetos Específicos de Urbanização – PEU, Projetos Especiais, e a Áreas de Desenvolvimento Incentivado – ADI). A escolha se justifica por serem os mais utilizados e reconhecidos para obtenção de recursos pelo Estado sobre a mais valia imobiliária, mas também os que sofrem mais pressão para alteração. Na essência, apresentam-se como formas de recuperar os investimentos antecipados pelo Estado em infraestrutura, serviços urbanos e desenvolvimento.

## A captação da Outorga Onerosa do Direito de Construir para benefícios privados – valores, gestão e destinação dos recursos

Ao longo de mais de três décadas se discute o número de pavimentos previstos nos projetos de lei propostos pelo município. Desde o movimento popular contra os 18 andares do plano que substituiria a Lei 1.440, de 1976, na década de 1980 e 1990, esse debate tem estado à frente de muitas polêmicas, perpassando os planos e propostas até as minutas apresentadas em 2021. O que se observou a partir das análises desses planos foi que, apesar da suposta vitória na época do movimento proibindo os edifícios de 18 andares para edifícios multifamiliares e comerciais, várias manobras foram realizadas ao longo das décadas fazendo com que a limitação de 12 pavimentos defendida pela população não fosse garantida desde então, principalmente pela instituição do solo criado no plano de 1997.

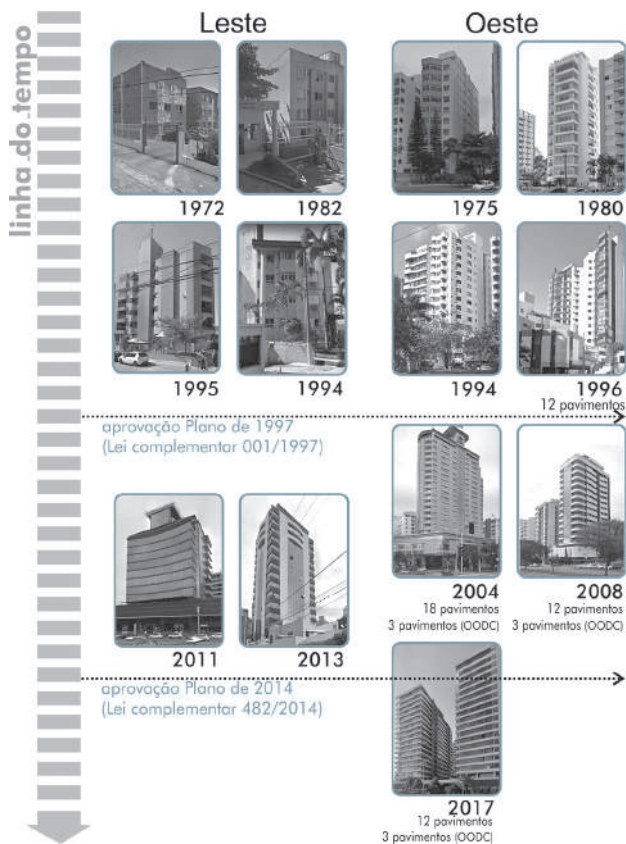
O solo criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) assegura, com os recursos obtidos a partir da cobrança do potencial construtivo utilizado acima do coeficiente básico determinado pelo plano diretor, a redistribuição de investimentos em infraestrutura, assim como a condução do crescimento urbano. Ao estimular densidades maiores em alguns setores, poderia se otimizar todos os investimentos já realizados pelo Estado com as contrapartidas dadas por esses excedentes. Mas não é isso que vem ocorrendo em Florianópolis desde a aprovação do plano de 1997. O incentivo ou benefício dado pelos instrumentos ou os recursos obtidos a partir desses, em ações locais ou regionais, tornaram os imóveis de um setor, bairro ou cidade mais valorizados que outros, em razão da maior possibilidade de ocupação, somando-se as apropriações privadas, que, em um circuito de retroalimentação, também valorizam esses mesmos lugares, a partir do redirecionamento dessas receitas para o setor privado após o plano de 2014.

O plano de 1997 foi aprovado com uma série de subterfúgios e exceções que resultaram em construções muito mais altas do que o imaginado. Entre elas, a não contabilização para número de pavimentos ou coeficiente de aproveitamento de pavimentos garagem, pilotis, áticos, entre outros. Dessa forma, os edifícios residenciais e/ou comerciais passaram de 12 para 15 pavimentos e os hotéis de 18 para 21 pavimentos (incentivos específicos do tu-

risimo), mas, em ambos os casos, as alturas equivalentes foram muito maiores quando incluídas todas as exceções.

A simples observação de vários bairros de Florianópolis mostra que, na maioria dos casos, os edifícios construídos após a aprovação do plano de 1997 fazem uso desse instrumento, dada as vantagens econômicas para o setor privado. Utilizando o exemplo do bairro Agronômica, localizado entre o Centro e a Trindade, é possível observar na linha do tempo, demonstrada na Figura 4, o aumento paulatino dos gabaritos.

**Figura 4: Exemplo do processo de verticalização no bairro Agronômica por setores e anos**



Fonte: elaboração própria (imagens do Google Street View, 2019).

As pressões exercidas para alterações de leis, seja por iniciativa da Câmara de Vereadores ou do Executivo, mudando o zoneamento e direcionando investimentos, estão atreladas aos diferentes agentes produtores, aqueles mesmos citados por Corrêa (1989) no final da década de 1980. As alterações realizadas no plano de 1997 até a aprovação do plano de 2014 foram variadas, mas se concentraram em mudanças de zoneamento, que, por sua vez, em geral, aumentaram os gabaritos de vários bairros atendendo a setores específicos. Do ponto de vista do Executivo, analisando somente as possíveis receitas com a OODC, na prática não foi o que aconteceu. Apesar da pressão para o aumento progressivo da altura das edificações, essas não vieram acompanhadas de incremento de investimentos, pois desde sua implantação, em 1997, as regras de cálculo também se alteraram, como veremos a seguir.

No plano de 1997, o artigo 82 tratava das regras para utilização do ainda denominado solo criado e dos cálculos para determinar o valor das compensações, assim como da destinação desses recursos. Naquela ocasião, os valores obtidos com os potenciais adicionados por uso do solo criado eram o sistema viário, em especial para conclusão da PC-3 (Perimetral Continental 3), e para construção de habitações de interesse social. Passados 17 anos da aprovação daquele plano, pouco se viu para consecução daqueles objetivos. A PC-3 não foi concluída e, em razão da valorização dos imóveis atingidos por aquela infraestrutura, não sairá do papel. A falta de transparência na gestão daquelas receitas ficou ainda mais evidenciada com a pouca provisão habitacional no período.

O plano de 2014 não avançou muito na justa distribuição dos recursos. O Decreto n.º 13.454, de 28 de agosto de 2014, destina os recursos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Entretanto, admite substituição da contrapartida desde que resulte em vantagem “ambiental, econômica ou social” para o município. Ou seja, o valor, que deve se limitar a 40% do total da OODC, pode ser substituído por “ I - doação de imóvel ao Poder Público municipal; ou II - construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais;” (Florianópolis, 2014b). Esses 40% podem ser divididos em:

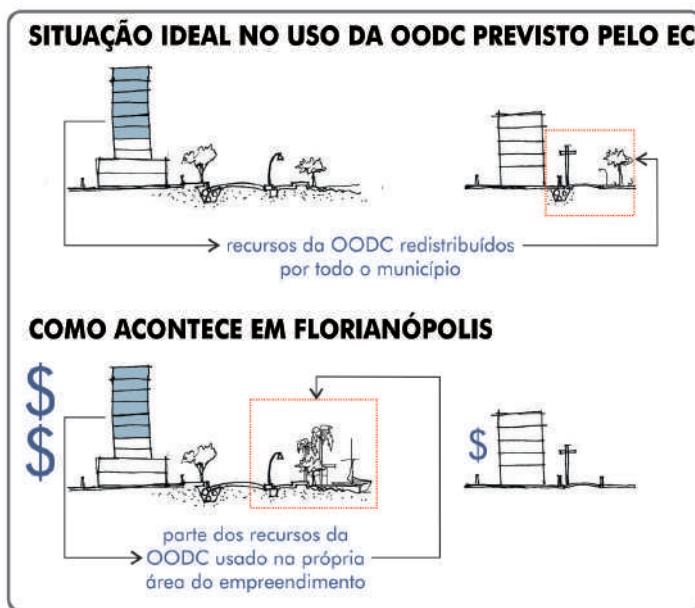
I - 50% (cinquenta por cento) no setor urbano em que a outorga for concedida, em ações de urbanização de vizinhança, tais como: construção e manutenção de praças, parques, praças esportivas, e demais espaços públicos, incluindo arborizações urbanas; equipamentos de uso público como centros culturais, creches, escolas, postos de saúde, CRAS's e bibliotecas; melhora-

mento das calçadas, faixas de pedestres, sinalizações de trânsito, inclusive semáforos, e requalificações urbanas específicas, inclusive compra e indenizações de áreas, até o limite das demandas por esses serviços.

II - os 50% (cinquenta por cento) remanescentes podem ser redistribuídos em toda a cidade, com preferência para o bairro ou setor urbano da concessão da outorga (grifos nossos)

Essa distribuição dos recursos concedidos na área de concessão da OODC tem implicado, na maioria dos casos, em ações que valorizam ainda mais os empreendimentos. Quanto à distribuição dos outros 50% para serem utilizados em outras partes da cidade, mas preferencialmente no bairro do empreendimento, já reduz as possibilidades de bairros de menor densidade e/ou mais carentes receberem os benefícios da OODC, aumentando, portanto, a discrepância em infraestrutura e equipamentos já presentes entre os diferentes bairros de Florianópolis.

**Figura 5: Formas de utilização das contrapartidas da OODC**



Fonte: elaboração própria.

Deste modo, a Figura 5 sintetiza e ilustra como a OODC foi capitaneada pelo setor privado a partir do plano diretor de 2014. Isto é, a lei vigente até então, e mesmo a minuta proposta pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) em 2021, determinam, no artigo 259, parágrafo 4º, que os “recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir serão aplicadas exclusivamente nas finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da Lei Federal nº 10257, de 2001”.<sup>2</sup> Apesar desta predeterminação, não é o que está acontecendo de fato. A maior parte dos investimentos tem sido em melhorias de espaços públicos existentes no entorno dos empreendimentos, valorizando ainda mais as áreas.

A questão que se impõe nessas decisões estabelecidas por decreto é que a PMF tende a abdicar da gestão da localização dos projetos e da gestão desses recursos ao delegar essas ações ao ente privado. Apesar dos valores serem relativamente irrisórios, como poderá ser visto a seguir, se contados no contexto de uma edificação beneficiada com a OODC, o montante total não pode ser desprezado tendo em vista o crescimento vertiginoso e vertical da cidade.

Ao comparar as formas de cobrança (ou valores) entre o plano de 1997, o plano de 2014 e a minuta de 2021 (que foi objeto de exposição pública à imprensa e motivo da Audiência Pública de 17 de dezembro de 2021, exposta em Consulta Pública online), é nítida a renúncia de receita feita pela PMF ao longo dos anos. Estas ações deliberadas refletem a pressão presente dos grandes empreendedores imobiliários de Florianópolis.

No plano de 1997, a cobrança era uma porcentagem do CUB (Custo Unitário Básico da construção) por metro quadrado que ultrapassasse o índice básico igual a 1 (previsto no artigo 82 da Lei Complementar 001/1997). Presumia uma proporcionalidade, até coerente, onde quanto maior o coeficiente de aproveitamento maior a porcentagem da contrapartida, podendo chegar a 4% do CUB/m<sup>2</sup>. Essa forma de cobrança já era considerada insuficiente dado que os valores de mercado eram muito aquém se comparados ao CUB. Já no plano de 2014, os valores cobrados não estão presentes no texto da lei. Talvez por conveniência, foram regulamentados pelo Decreto n.º 13.454, de 28 de agosto de 2014, editado pelo então prefeito Cesar Souza Júnior, portanto sem nenhuma participação social.

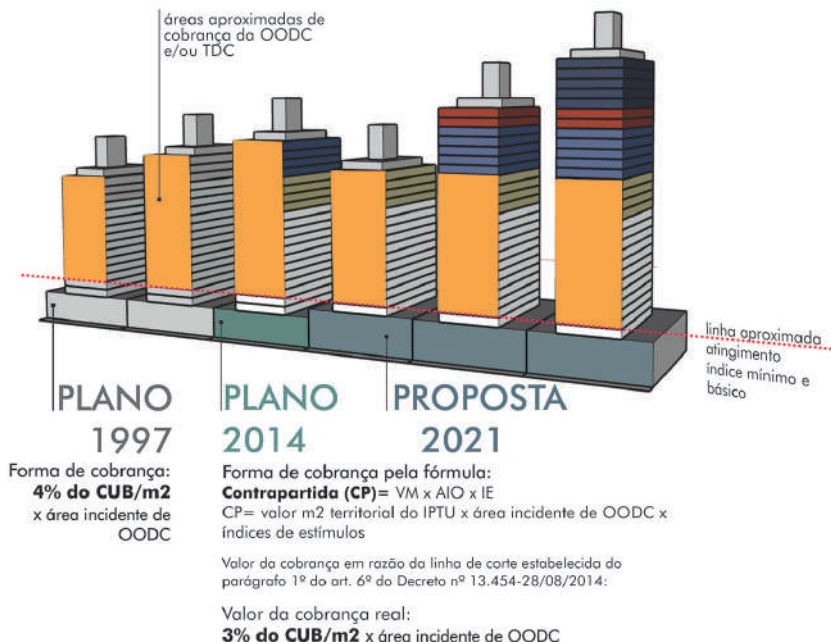
<sup>2</sup> I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; IX – (VETADO) (BRASIL, 2001)



Esse decreto de 2014 cria uma fórmula complexa de cobrança baseada nos valores do metro quadrado do IPTU territorial da área incidente da OODC, multiplicando por índices de estímulos de usos em caso de HIS (habitação de interesse social) ou usos diversos do habitacional. Apesar de a fórmula caminhar para uma coerência, tendo em vista que considera os valores do território com todos os seus bônus, a cobrança efetiva esbarra em uma linha de corte dada pelo parágrafo 1º do artigo 6º, que limita a cobrança a 3% do CUB/m2. Essa linha de corte já mostra que houve uma redução de 25% dos recursos obtidos com a OODC do plano de 1997 para o de 2014, resultando em uma abdicação significativa de receita.

Na minuta de dezembro de 2021, essa renúncia é ainda maior quando utilizados nos empreendimentos os incentivos propostos, pois estabelece no novo artigo 64-Q: “Não caberá aplicação de outorga onerosa do direito de construir das áreas geradas pela aplicação de incentivos” (FLORIANÓPOLIS, 2021). A Figura 7 mostra a redução paulatina da cobrança da OODC implicando em perdas importantes de receita.

**Figura 7: Comparativo nas formas de cobrança da OODC**



Fonte: elaboração própria.

Logo, a minuta de dezembro de 2021 nitidamente reduz os custos operacionais legais dos empreendimentos imobiliários, sem refletir na redução dos custos cobrados no mercado necessariamente. A questão mais latente e polêmica em relação às propostas realizadas é a permissividade na verticalização generalizada da cidade sugeridas no texto na forma de incentivos diversos. O texto inclui uma série de artigos novos dando incentivos dos mais variados, como será visto a seguir.

## **A pressão por aumento na verticalização em Florianópolis – incentivos ou especulação imobiliária?**

Os incentivos dados na minuta de dezembro de 2021 foram variados, muitos de extrema valia, mas camuflam incentivos um tanto nocivos à cidade. Entre eles: Arte Pública (Seção I-B), Área de Preservação Permanente – APP (Seção I-C), Sustentabilidade (Seção I-D), Fruição Pública (Seção I-E), preservação da Paisagem e do Patrimônio Cultural (Seção I-G), Habitação de Interesse Social (Seção I-F) e Uso Misto (Seção I-A). Nesses, são concedidas porcentagens para aumento de coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação, entre outros, e alguns incentivos apresentam valores numéricos questionáveis e que mereciam maior debate.

Contudo, os dois últimos incentivos citados são os que implicam aumento de gabarito para além do previsto na tabela de limite de ocupação. Ou seja, o incentivo dado para provisão de habitação de interesse social tem sido utilizado como retórica de um discurso pretensamente justo socialmente, mas na prática sua viabilidade ainda requer mais recursos e debate. O incentivo beneficia o empreendimento, que poderá acrescentar em dois pavimentos o seu próprio edifício, desde que faça o depósito no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), cabendo ao município a gestão da produção das unidades. Como observado anteriormente, é veemente a falta de transparência na gestão, nos projetos e na localização de investimentos, sob o risco de reproduzir ainda mais os efeitos negativos da desigualdade e segregação urbana.

No caso do Uso Misto, o aumento no número de pavimentos pode chegar a cinco para além do limite estabelecido na zona. Não obstante, há casos em que esse aumento pode ser ainda maior, como é possível ver nos seguintes dispositivos:

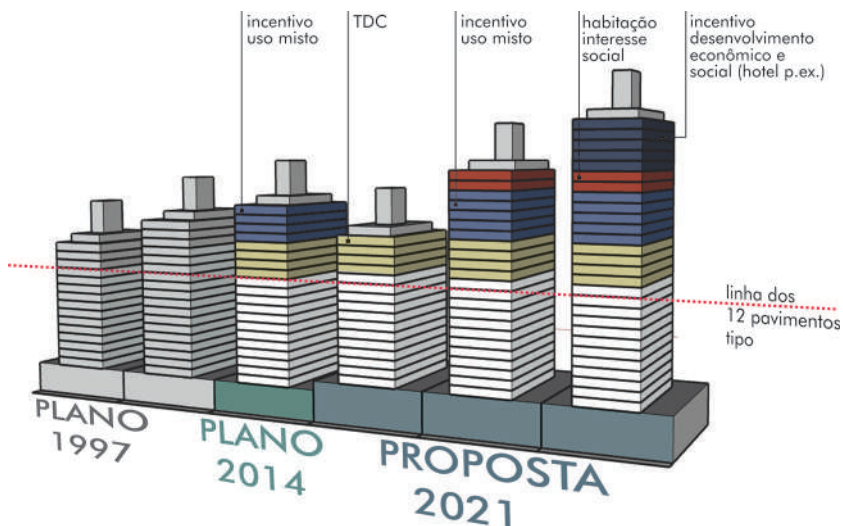
Art. 64-A. A fim de incentivar o desenvolvimento econômico e social através do estímulo especial aos usos vinculados à educação, cultura, saúde e serviços sociais, esporte e recreação, turismo e desenvolvimento tecnológico, fica o Município autorizado a conceder índices urbanísticos adicionais em até duas vezes os limites máximos estabelecidos para o incentivo de uso misto, sem prejuízo da aplicação dos demais incentivos presentes neste Plano. (grifo nosso)

E ainda:

Art. 64-L. Para um mesmo empreendimento será permitida a utilização de mais de um incentivo previsto neste capítulo, os quais terão seus respectivos incentivos somados, sempre considerando para cada incentivo o acréscimo sobre os limites de ocupação originais definidos na Tabela de Limites de Ocupação (Anexo F01). (grifo nosso)

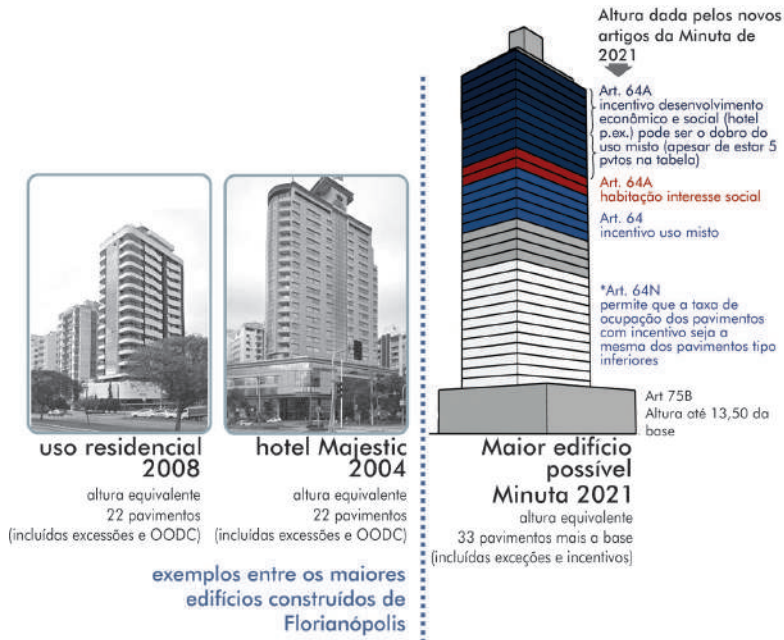
É possível perceber que há um aumento expressivo do gabarito em diferentes setores da cidade, e, se comparados aos edifícios existentes, essa permissividade causa perplexidade (Figuras 8 e 9).

**Figura 8: Comparativo da verticalização de acordo com os planos diretores**



Fonte: elaboração própria.

**Figura 9: Situação atual x proposta da minuta de dezembro de 2021**



Fonte: elaboração própria (imagens do Google Street View, 2019).

Como se pode supor com a verticalidade sugerida nas imagens anteriores (Figuras 8 e 9), no mínimo três das diretrizes do EC não foram respeitadas nas proposições realizadas pelo plano de 2014, e muito menos pela minuta de dezembro de 2021. Uma é que trata da ordenação e uso do solo urbano, em que o subitem c, item VI, art. 2º, trata da responsabilidade na ocupação em relação à infraestrutura urbana. Ao observar o proposto pela minuta, nota-se um descaso em relação à proposta de verticalização que pode acontecer na maioria das zonas urbanas sem uma proposta compatível para instalação ou incremento na infraestrutura, especialmente a de mobilidade urbana. As outras duas diretrizes, IX e XI do EC, já citadas, também não parecem ser respeitadas. Isto é, a minuta propõe a abdicação das contrapartidas da OODC relativas ao uso de diferentes incentivos, apesar da adição de pavimentos além do limite estabelecido, os quais de imediato se tratam de um benefício. Desse modo, renuncia-se à recuperação dos investimentos já realizados pelo poder

público na área, que somente valorizam ainda mais os imóveis urbanos e, por consequência, não permite a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (item XI), como previsto no EC.

Essa última diretriz que trata da distribuição dos benefícios resultantes dos investimentos do estado e do processo de urbanização tem sido cooptada pelo setor imobiliário, dificultando o seu cumprimento. Observamos acima como a OODC foi flexibilizada e reorientada para atender interesses privados e, na sequência do artigo, veremos que essa prática também foi mote para o redesenho das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), listadas como mais um instrumento da política urbana no EC.

## Operação Urbana Consorciada – instrumento em desuso?

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) estrearam nos planos diretores de Florianópolis somente em 2014, mas sua proposição, assim como do próprio processo de elaboração da Lei Complementar 482/2014, foi envolvimento em muitas polêmicas e debates. Vários autores como Ishida (2013), Peres e Andrade Jr. (2013), Silveira (2013), Pimenta (2013) etc. analisaram, no livro “Reconstruindo Paisagens – Desafios Socioespaciais para a Grande Florianópolis”, temas relativos à mobilidade urbana, habitação de interesse social, OUCs etc., incluindo o artigo de minha autoria. O que se debate, neste momento, é que estratégias diversas foram usadas para atingir o mesmo objetivo de aumentar e estimular a ocupação de várias áreas do município. A proposta do CEPA (empresa contratada para realizar o plano diretor apresentado em 2010) já adiantava, nos artigos 18 e 19, as intenções a que se propunha e as flexibilizações necessárias para garantir os grandes empreendimentos e a ocupação mais intensiva:

Art. 18 - Entende-se por estratégia de projetos deflagrantes, também denominados “projetos ícones”, o desenvolvimento de investimentos capazes de alavancar o potencial econômico e social de uma região, sem provocar alterações ambientais significativas, proporcionando inovações culturais e científicas. Inclui-se entre estes projetos deflagrantes as chamadas “Cidades do Conhecimento”, as grandes universidades, os parques temáticos, os portos e outras inovações empresariais, culturais e sociais capazes de fortalecer a multacentralidade e a diversificação econômica, o turismo fora da temporada e a melhor distribuição das atividades econômicas no território (CEPA, 2010) (grifo nosso)

No art. 18, o plano já prenunciava as intenções que se pretendia para a cidade como a) o porto para transatlânticos que chegariam na baía norte continental, com investimentos privados, mas que não se concretizou em razão dos impactos ambientais e dos movimentos sociais; b) o Sapiens Parque, que teve sua delimitação como zoneamento específico diferente dos usos gerais da cidade, beneficiando notadamente o setor privado; c) viabilizar grandes empreendimentos em grandes vazios (muitos de interesse ambiental) que até então não tinham saído do papel, como a Marina da Barra, hotel da Ponta do Coral, Costão Golf Clube, entre outros. Da mesma forma, o artigo 19 indicava o caminho para consecução desses objetivos. A ideia era:

(...) propiciar ao setor público e ao setor privado que geram estes grandes projetos, que se possam organizar na forma de operações urbanas consorciadas e projetos especiais (...) (CEPA, 2010)

Por conseguinte, os argumentos utilizados para fortalecer as multicentralidades e a polinuclearidade foram pretexto para viabilizar a ocupação de várias áreas do município com regramentos diferenciados do restante da cidade, e será verá mais adiante que essa retórica está presente inclusive na minuta de 2021. As duas frentes de ocupação intensiva sugeridas em 2010 foram as OUCs (Operação Urbana Consorciada) e os Projetos Especiais (PEs).

As OUCs, no mapa apresentado em 2010, eram 11, e na maioria dos casos era nítido o favorecimento de projetos específicos. O mais célebre de todos foi a Operação Urbana na Ponta do Coral. A escolha do local e a delimitação territorial restrita ao lote do hotel já denunciavam a intenção por trás daquela OUC. É possível perceber que, em essência, as teorias e intenções que englobam o instrumento, de utilização dos recursos decorrentes dos benefícios adquiridos com as mais diversas alterações nos índices urbanísticos para beneficiar uma área como um todo, já perdem o sentido. Com essa proposta bastante criticada no processo de elaboração do plano de 2014 (Lei Complementar 482/2014), algumas das áreas foram mantidas e outras retiradas.

Na audiência pública realizada em julho de 2016<sup>3</sup>, fizemos um questionamento sobre os perímetros definidos pelas OUCs que não contemplavam

<sup>3</sup> Realizada no Centro de Eventos da UFSC, na qual se debatia a revisão do plano de 2014, que culminou mais tarde no PLC 1715/2018, que foi desconsiderado tanto no PLC encaminhado à Câmara Municipal de Florianópolis em janeiro de 2021, o qual não foi aprovado com a diferença de um voto, e na minuta aprovada às pressas no Conselho da Cidade, apresentada em dezembro de 2021, já com modificações, chamada de minuta 2.

as áreas de baixa renda lindeiras às operações, como nos casos da OUC Saco dos Limões e a OUC da Via Expressa. A resposta dada pela prefeitura no dia da audiência foi que essas áreas seriam beneficiadas por serem áreas de interferência indireta. Por equívoco legal, desconhecimento da lei ou mesmo má-fé, é sabido que os recursos obtidos em uma operação urbana só podem ser utilizados na área da operação. Portanto, nenhuma comunidade vizinha teria disponível recursos da operação para investimentos em infraestrutura, regularização fundiária, implantação de equipamentos urbanos etc. Essas demandas teriam que ser atendidas posteriormente pelo município, com recursos raramente destinados a essas comunidades.

A concentração dos investimentos oriundos da OUCs na própria OUC já gera uma distorção com outras partes da cidade, na origem do instrumento. Mas qual o interesse em deixar à margem da OUC áreas de baixa renda? Como foram delimitados os perímetros de abrangência das OUCs? Os recursos captados, somados aos investimentos do Estado nessas mesmas áreas, fazem com que essas OUCs se tornem ilhas dentro da cidade, com vastos recursos e diferenciadas em relação ao entorno. Entre as principais críticas às OUCs, estão investimentos seletivos que beneficiam somente uma parte da população. Há poucas prioridades de investimentos em equipamentos urbanos e infraestrutura que atendam a população de baixa renda, como regularização fundiária, urbanização ou mesmo a construção de creches e postos de saúde.

Outra crítica é o tempo de duração das OUCs em relação à proporcionalidade de investimentos que mitiguem os impactos da valorização da área decorrentes dos investimentos da própria OUC, criando bolhas de valorização e conseqüente aumento do deslocamento das populações de baixa renda.

Dessa forma, pode se presumir que a morosidade na efetivação das OUCs está mais relacionada à complexidade do instrumento, seja no necessário envolvimento do poder público e/ou na participação e controle social obrigatório, tornando-se empecilhos, do ponto de vista do setor privado, para instaurar a regulamentação das diferentes OUCs no município. As OUCs, que até certo ponto serviriam para estimular o desenvolvimento das respectivas áreas, com participação da população, conforme o Estatuto da Cidade, perdem todas as possibilidades de utilização, transparência e participação no plano diretor de Florianópolis. Elas, ainda que permaneçam com

o texto inalterado na atual lei ou na minuta, foram transformadas em razão da essência da OUC em Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI), sendo que, no novo texto, o controle e fiscalização se esvaem. Essa denominação nova aplica-se às áreas já ocupadas e dotadas de infraestrutura das Macro Áreas de Usos Urbanos, ainda que admita a previsão nos projetos. Embora contemple a necessidade de suporte de infraestrutura, estabelece que as regras e incentivos fiscais e construtivos serão determinadas por lei específica. Portanto, tem os bônus de uma OUC, mas não o suposto ônus do controle e da participação pública. A minuta de dezembro de 2021 cria uma definição para ADI, até então ausente no plano de 2014 onde:

As Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADI) são aquelas que tem por objetivo fortalecer as centralidades urbanas acentuando o modelo de desenvolvimento polinuclear, de modo a diminuir a necessidade de deslocamentos pendulares da população em busca de serviços e atividades e a induzir o desenvolvimento orientado ao transporte, promovendo a ocupação urbana concentrada, qualificação da infraestrutura básica, preservar o patrimônio ambiental, cultural e paisagístico, promover o desenvolvimento econômico local e promovam a inclusão social e a oferta adequada de moradia. (grifo nosso)

A análise das alterações da redação e regras sugeridas na minuta mostra a semelhança do discurso impetrado anteriormente no plano de 2010 e repetidamente exaltado pela gestão que elaborou a minuta. Mas quem demarca a ADI? Por quê? E com qual critério? A solução dada na minuta recente é mais uma manobra que esvazia a participação popular nos processos de implantação de grandes empreendimentos ou de falsas Operações Urbanas Consorciadas, disfarçadas de ADI.

Assim como a OUCs, os Projetos Especiais foram anunciados em 2010 como forma de viabilizar grandes empreendimentos, ainda não aprovados; a ocupação mais intensiva das áreas já urbanizadas; bem como urbanizar os grandes vazios do município, muitos deles com vegetação características de manguezal, restinga e outros ecossistemas. Certamente, o mais permissivo e isento de controle pela população foi a criação de um novo tipo de zoneamento, a Zona de Amortecimento Natural (ZAN). O artigo do anteprojeto de lei citado a seguir determina que essas seriam áreas para criação dos enclaves urbanos:



Art. 62 - Entende-se por enclave urbano a ocupação com usos urbanos miscigenados que mediante operação urbana consorciada ou projeto especial se realiza em glebas de macrozona de amortecimento natural (ZAN 1) situadas em frente a vias arteriais e principais. (CEPA, 2010, p. 54) (grifo nosso)

Complementa posteriormente que a Zona de Amortecimento Natural (ZAN) seria:

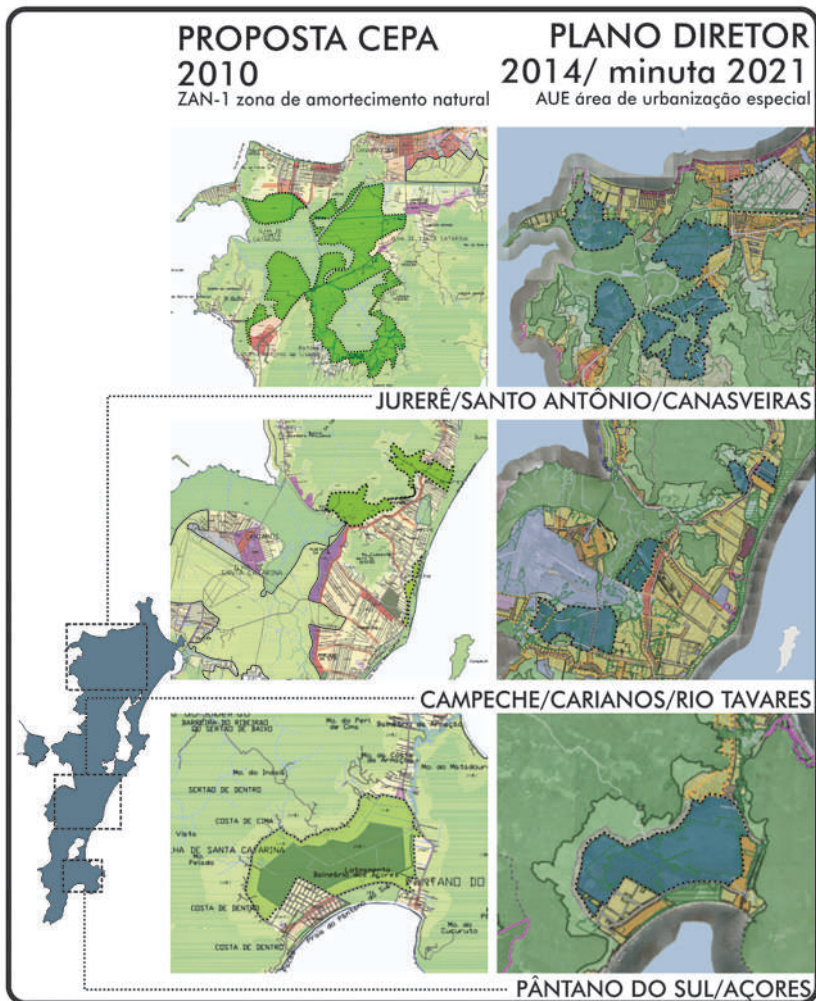
[...] aquela que constitui o entorno imediato de um núcleo natural, onde o desenvolvimento urbano de baixo impacto se integra e se subordina à conservação natural, sendo composta por áreas de proteção dos parques naturais, das unidades de conservação, e usos vários de baixa ocupação. Constitui-se em uma região rural onde corredores ecológicos, paisagens e usos agrários estão mesclados com usos urbanos rarefeitos e compatíveis com o entorno natural, sendo composta pelas áreas remanescentes de antigas zonas rurais. (CEPA, 2010, p. 55) (Art. 125 § 2º)

O próprio texto proposto pelo CEPA mostra as fragilidades presentes nessas áreas determinadas como ZAN, e nas Figuras 10 e 11 percebe-se que as ZANs foram transformadas, no plano de 2014, em AUEs (Áreas de Urbanização Específica) e ganharam bastante importância. Na proposta de 2010 do CEPA, os enclave urbanos resultantes da ocupação de uma pequena porção das grandes áreas de ZAN poderiam chegar a 16 pavimentos. Nas AUEs, esses números não são estipulados nas tabelas ou textos, mas são áreas de flexibilização ainda maior. Segundo o plano de 2014, as AUEs podem ser definidas como:

(...) grandes áreas urbanizáveis a partir de projeto amplo, que reserva setor predominante para preservação ambiental e adensa a área remanescente, criando novas centralidades caracterizadas pela mescla de funções e espaços humanizados. (FLORIANÓPOLIS, 2014)

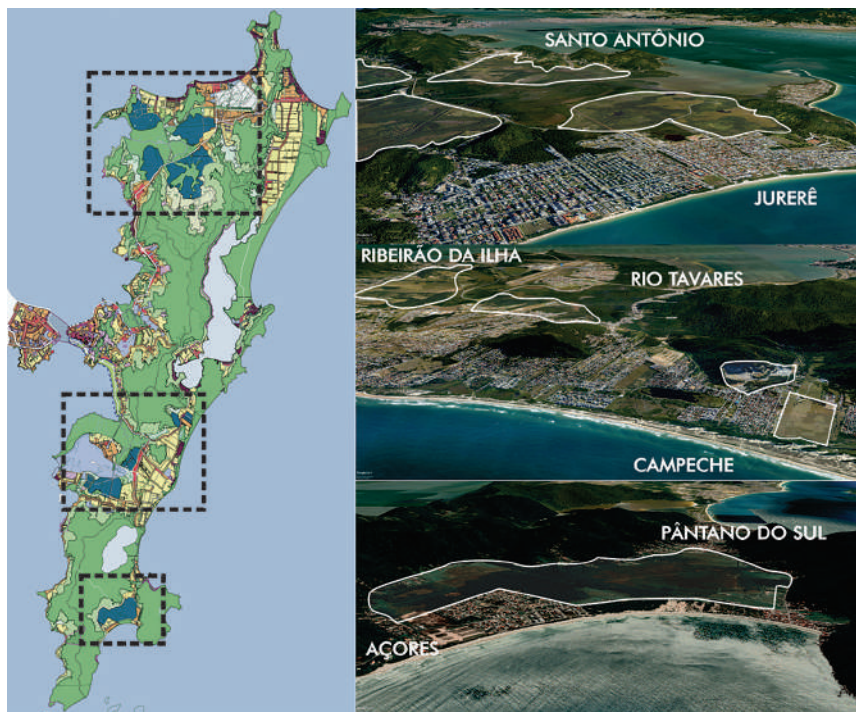
As Figuras 10 e 11 mostram quão vazias e frágeis ambientalmente são a maioria das áreas delimitadas como ZAN e que se transmutam em AUE em 2014.

**Figura 10: Formas de viabilizar a ocupação de grandes vazios em Florianópolis**



Fonte: elaboração própria baseada em mapas do geoprocessamento da PMF.

**Figura 11: Imagens aéreas das grandes planícies de Florianópolis**



Fonte: elaboração própria baseada em mapas do geoprocessamento da PMF e Google Earth.

O plano proposto em 2010 pela Fundação CEPA apresentava os corredores de mobilidade e urbanidade que deveriam ser entendidos como prioridade para a proposição de qualquer aumento de densidade. Peres e Andrade Jr. (2013) já demonstravam os problemas presentes naquela proposta. As infraestruturas de mobilidade no município de Florianópolis não podem ser pensadas *a posteriori* de qualquer proposta de aumento de gabarito. Ainda que o discurso tenha como base a densidade dos eixos, as propostas para as AUEs desconsideram em parte as hierarquias existentes e adensam setores onde o sistema viário apresenta-se extremamente sobrecarregado, especialmente na alta temporada. Ainda sim, a PMF, através do Decreto n.º 21.974, de 11 de setembro de 2020, editado em plena pandemia, estabelece os procedimentos

a serem utilizados nas áreas demarcadas como AUE, e já nas justificativas do decreto a retórica lançada pelo plano em 2010 está presente:

(...) as Áreas de Urbanização Especial (AUE), conforme art. 125, da Lei Complementar nº 482, de 2014, figurarem como Áreas Especiais de Intervenção Urbanística, desta forma aptas e potencializadoras da Política de Ocupação Concentrada do Solo em Ambientes Urbanizáveis (...) criando núcleos adensados nos grandes ambientes não urbanizados e não sujeitos a conservação da paisagem natural e de valorização histórica, de forma a manter livre de construções parcelas importantes do solo urbano e que ocupações desse caráter aperfeiçoam as relações da urbanização com os elementos naturais, favorecem a oferta de serviços e infraestruturas e complementam a Política de Fortalecimento da Multicentralidade;

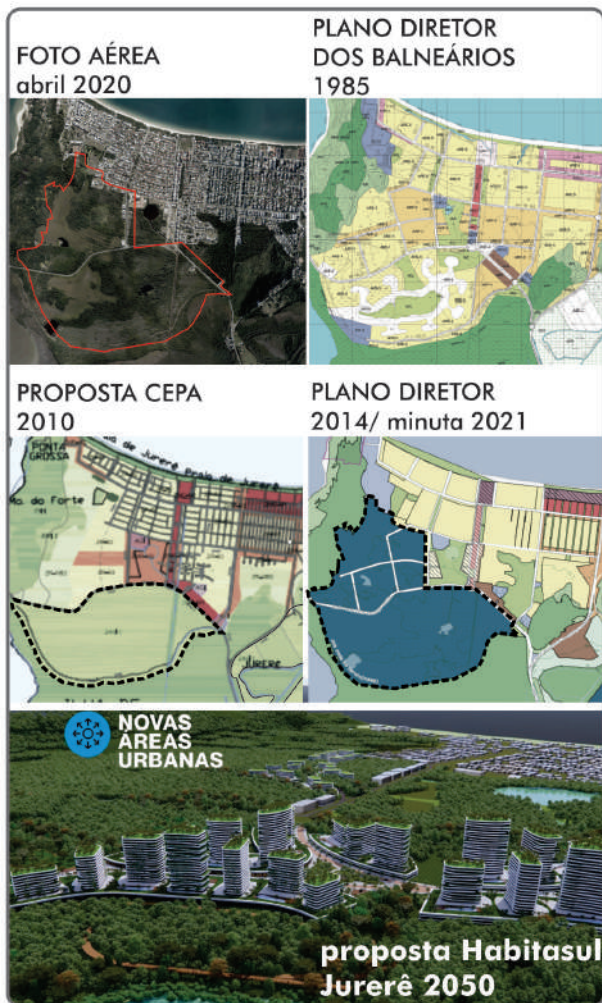
(...) visando a mudança dos paradigmas atuais, a estratégia de mobilidade e acessibilidade deve ser complementada pela política de fortalecimento da multicentralidade, onde as Áreas de Urbanização Especial (AUE) são áreas compatíveis a desenvolvimento, podendo gerar novas e efetivas alternativas viárias que favoreçam o do transporte de massa, reestruturação da malha viária, incluindo as ações de melhoria de fluxos e ainda o incremento da mobilidade com base na autopropulsão de pedestres e ciclistas (...)

(...) o fortalecimento de novas centralidades que contribuam para a consolidação ou ampliação das áreas de preservação e à geração de parques urbanos; de ocupação concentrada do solo em ambientes urbanizáveis onde ainda preponderam grandes espaços vazios (...) (FLORIANÓPOLIS, 2020b)

Já no início da regulamentação dos artigos determina-se que essas AUEs “passam a ser áreas de desenvolvimento preferencial no contexto do planejamento e desenvolvimento urbano da Cidade de Florianópolis, em atenção à capacidade de oferecer, mediante procedimentos de ocupação gradual e controlada, grandes áreas urbanizáveis” (FLORIANÓPOLIS, 2020b). Nota-se, portanto, o esforço da gestão atual (2016-2023) em favorecer o setor empresarial e os proprietários das grandes glebas no município. Essa insistência na aprovação e regulamentação de projetos nas AUEs viabiliza legalmente a proposta que vem sendo veiculada e divulgada pela Habitasul em Jurerê, no Norte da Ilha, para captação de investidores. A apresentação do projeto segue a cartilha apresentada para defesa dessas áreas, da minuta e do discurso de suposta inclusão social. O projeto Jurerê 2050 propõe um superadensamento em uma parte do território, porém os impactos da totalidade do empreendimento nos bairros vizinhos ainda

precisam ser melhor estudados, como na paisagem daquela bacia e da Estação Ecológica Carijós. Na Figura 12, é possível perceber a evolução no tratamento da grande gleba que é alvo da proposta de Jurerê 2050.

**Figura 12: Evolução da ocupação das leis e propostas para Jurerê**



Fonte: elaboração própria baseada em mapas do geoprocessamento da PMF e no link <https://habitasul.com.br/jurereinternacional2050/>

A proposta apresentada para Habitasul antevê as intenções para toda a cidade. O que causa estranhamento é como um empreendedor privado poderia captar investidores para um projeto que não tinha viabilidade legal. É patente que as regulamentações trazidas pelos dois decretos de 2020 (n.º 21.688 e 21.974), editados em meio à pandemia de Covid-19, tendem a favorecer essa proposição no Norte da Ilha.

Na prática e do ponto de vista legal, esse projeto poderia ser viabilizado por um Projeto Especial, que, apesar de não estar mais conceituado no plano de 2014, reaparece no Decreto n.º 21.974, de 11 de setembro de 2020, que regulamenta também os Projetos Específicos de Urbanização (PEUs). Trata-se de mais uma reedição da proposta de 2010. Naquela ocasião, a definição e os objetivos ocultos eram expostos com naturalidade, isto é, o art. 45 designava:

Projeto Especial é um procedimento de licenciamento diferenciado com vistas a viabilizar o desenvolvimento de um projeto em áreas com características complexas que, se analisadas sob a ótica do licenciamento tradicional, encontrariam conflitos de implantação, volumetria, usos e índices. (CEPA, 2010, p. 46).

A outra forma de assegurar a proposta de Jurerê 2050 seria através dos PEUs (Projetos Específicos de Urbanização). Pela escala da proposta, aparentemente essa seria a estratégia que abrange a diversidade de propostas realizadas pela Habitasul. As justificativas são coerentes do ponto de vista teórico, considerando no conceito as questões sociais, ambientais e o acesso democrático aos espaços públicos. Entretanto, aqui não se avalia o desenho, que necessitaria de maiores estudos, e sim se questiona o processo e a antecipação do empreendedor, de estar à frente ou acima da lei. Atestam, com essa postura, que a gestão pública de Florianópolis é conivente e suscetível às pressões. Ou seja, anunciam a possibilidade de se fazer algo muito além do permitido e adequado à situação existente, o que é contraditório do ponto de vista do conceito da função social da propriedade que, através da participação pública, em conjunto com a prefeitura, define o que é ideal para cada região da cidade considerando a capacidade de suporte da infraestrutura instalada e as necessidades da população como um todo.

## **PEUs – Planos Específicos de Urbanização – planos por fora do plano diretor**

Os PEUs (Planos Específicos de Urbanização) são planos que podem ser aplicados em diferentes escalas territoriais, desde setores urbanos a imóveis

específicos, de acordo com o Decreto n.º 21.688, de 26 de junho de 2020. Isso, ainda de acordo com o art. 2º do decreto, desde que contribuam “para o desenvolvimento econômico e social, tenham escala relevante para o bairro ou setor da cidade que se inserem, onde promovam principalmente a habitação social, a diversificação de usos e a mobilidade ativa”.

Percebe-se que o discurso se assemelha a todos anteriormente mencionados. Na prática, o objetivo desses planos é flexibilizar a atual lei do plano diretor, conforme assinalado no art. 289 do plano de 2014:

Os Planos Específicos de Urbanização poderão alterar, no todo ou em parte, o sistema viário, o zoneamento, as dimensões de lotes e os limites de ocupação da área, além de fazerem exigências adicionais às desta Lei Complementar, desde que obedecidos os seguintes critérios: (...)

A facilitação para o setor privado é tanta que os PEUs podem ser realizados em qualquer parte do município, seja em AUE ou não. Para a prefeitura, essas áreas são estratégicas para a expansão urbana e passam a ser parte das Macro Áreas de Usos Urbanos por simples ato do Poder Executivo. Essa simples decisão retira dos órgãos de planejamento e da população a participação nas decisões de expansão da cidade. É ainda mais permissivo ao autorizar que terrenos menores de 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados), excluídas as áreas de APP e em terrenos com áreas superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) e inferior a 100.000m<sup>2</sup> dentro das AUEs, não necessitem de PEU (Art.142-B), ou seja, todas as regras estabelecidas pelos decretos acima citados, como análises de impacto de vizinhança, ambientais, justificativas, formas de mitigação de impactos, entre outras tantas, deixam de ser obrigatórias.

Na minuta de dezembro de 2021, os PEUs (Art. 288) passam a ser autorizados pelo Poder Executivo, sendo o Conselho da Cidade ouvido e supervisionado por órgãos de planejamento. Essa alteração enfraquece a participação do IPUF, que, no texto original da Lei Complementar 482/2014, elaborava os PEUs e os resultados deveriam ser aprovados pelo Legislativo, além da participação do Conselho da Cidade. O quadro se agrava pelo esvaziamento de representantes da sociedade civil e associações de moradores no Conselho da Cidade, predominando o empresariado ligado à construção civil. Há riscos diversos com essas alterações e esses planos, incluindo impactos na infraestrutura e na mobilidade urbana, tendo em vista a majoração nítida dos índices e densidades, muito além do previsto na legislação atual.

O fato de os PEUs seguirem regulamentação específica, que pode ser diferente dos limites estabelecidos para as macrozonas urbanas, já suscita suspeição.

Tendo em vista que o decreto abre possibilidades para se fazer Projetos Especiais para imóveis específicos, dentro ou não das AUEs, acredita-se que o controle sobre o crescimento da cidade fica bastante fragilizado, ainda mais em face do decreto aprovado em maio de 2020 (n.º 21.605), que cria o Escritório de Aprovação de Projetos – EAP, com participação conjunta da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SMDU), Secretaria Municipal de Mobilidade e Planejamento Urbano (SMPU) e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF). A decisão de separar os projetos especiais, ou os referentes à AUE, do montante geral dos projetos que entram por vias tradicionais para aprovação na SMDU já resulta no óbvio benefício dado a um grupo pequeno de empresários e proprietários imobiliários no município.<sup>4</sup> Ou seja, a pretensa “desburocratização” e a “necessidade de estímulo da economia e a economicidade do trâmite de processos nos órgãos da Administração Pública no que tange a aprovações e alvarás no município de Florianópolis” servem a quem? Há um evidente discurso oficial que beneficia parte da população interessada em aprovar projetos. A partir do momento que se edita decretos prevendo prazos pequenos para projetos com características especiais, e que a aprovação desses projetos é gerenciada por Grupo Técnico composto por profissionais de carreira podendo, ainda, incluir profissionais externos (contratados pelo interessado), a suposta transparência na gestão pública já se torna controversa.

Os questionamentos que se colocam vão muito além dos benefícios concedidos a um grupo pequeno de empresários, mas concentram-se na responsabilidade que se impõe diante dos impactos gerados por empreendimentos que têm suas aprovações aceleradas e com pouca ou quase nenhuma participação ou transparência. Ressaltam-se os custos imbricados nos processos de aprovação, já que funcionários de carreira são deslocados de suas atividades para atender de-

---

<sup>4</sup> Esses benefícios na aprovação de projetos incluem, segundo a lista estabelecida pela Portaria Conjunta realizada pela SMDU, SMPU e IPUF (Portaria n.º 01, de 27 de maio de 2020), edifícios multifamiliares de mais de 100 unidades e complexos multiuso de mais de 10.000m<sup>2</sup>, entre outros empreendimentos pólo geradores de tráfego. Essa seletividade inclui grandes projetos realizados em Florianópolis como o Top Vision, da construtora Magno Martins. Não se trata de discutir a qualidade do projeto ou os benefícios para a fruição pública e para a área, mas de questionar o benefício dado a esse tipo de empreendimento, concorrendo com projetos de pequeno porte que certamente se constituem em maior número na lista de aprovação de projetos na SMDU. Trata-se, na verdade, de um fura-fila oficializado ou uma ação discriminatória institucionalizada em relação ao restante dos projetos, que acabam levando anos para serem aprovados.



mandas específicas, além dos custos de infraestrutura decorrentes e necessários para a implantação de tais empreendimentos. É notável que, apesar de alguns empreendimentos fazerem Estudo de Impacto de Vizinhança, as contrapartidas nem sempre são compatíveis com os impactos decorrentes das densidades aumentadas, com consequências diversas.

A prefeitura, através de decretos, portarias e da minuta para o novo plano diretor, tem colocado em prática a distinção dada a um grupo seletivo e pequeno da sociedade. Do ponto de vista do papel da gestão pública, o que se tem notado é que as contrariedades ao proposto pelo EC são evidentes e têm partido da própria prefeitura. Fere, portanto, o art. 40 do EC, segundo o qual, nos processos de elaboração e fiscalização de sua implementação, é responsabilidade dos Poderes Legislativo e Executivo municipais garantir:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001)

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Operação Urbana Consorciada e os novos instrumentos e/ou denominações para viabilizar as mais variadas formas de ocupação (PEU, ADI, PE, QUE, etc) destoam das mesmas diretrizes do EC, além de ir de encontro à garantia de cidades sustentáveis e de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e paisagístico. Esse movimento pouco transparente está presente em quase todas as decisões da prefeitura, contrariando os princípios do EC. Como agravante, a prefeitura, na gestão atual (2016-2023), tem a maioria da Câmara Municipal como cúmplice da maioria das ações realizadas. O artigo buscou mostrar que foram utilizados os mais variados expedientes legais para driblar ou redirecionar recursos e princípios da coletividade, da equidade e da justiça social elencados no EC.

## Conclusão

Como analisado ao longo do artigo, os princípios e diretrizes utilizados nos planos diretores e presentes no Estatuto da Cidade para assegurar a justa distribuição dos bônus e ônus do crescimento da cidade foram se perdendo. O esvaziamento deve-se à utilização parcial de instrumentos ou readaptações

para atender interesses econômicos ligados, principalmente, ao setor imobiliário.

Observou-se que, desde o plano diretor de 1997 até o plano de 2014, e nas duas minutas de 2021, vem aumentando a verticalização no município como um todo. As diretrizes se desvanecem, os instrumentos jurídicos, tributários, políticos e urbanísticos do Estatuto da Cidade se enfraquecem e o capital imobiliário se isenta cada vez mais das responsabilidades sociais no esforço de captação da mais valia urbana. De certa forma, quase retornamos à fase anterior à origem do Estatuto da Cidade, quando não havia normas de regulação do uso privado do solo. O setor privado torna-se quase autônomo e evita o esforço institucional de responder às coletividades da cidade. Ao se restringir alguns instrumentos somente ao papel, ou revertê-los em interesses privados, desviando-se da finalidade pública e social, o sentido do plano diretor, tão batalhado pelos movimentos nacionais da Reforma Urbana e ratificado na Constituição Federal de 1988, se dissipa.

O plano diretor é a principal forma de controle e gestão dos municípios, muito bem ratificada pela CF. Sua simplificação em nome da desburocratização não pode ser motivo para o esvaziamento da gestão na gerência técnica, de fiscalização e do próprio controle social através dos Conselhos de Direito, como o Conselho da Cidade, das audiências públicas e de outros dispositivos que garantam a gestão democrática. Decretos e normativas posteriores ao plano diretor não podem distorcer o texto base e serem utilizadas como subterfúgios para o desenvolvimento de setores da cidade que vão de encontro aos princípios fundamentais do plano diretor, do EC e da CF.

Em Florianópolis, os instrumentos são relativizados em sua finalidade inicial, e a retórica insistente de benefícios ambientais, sociais e coletivos cai em contradição quando se observa a minoração de contrapartidas financeiras e a ocupação máxima do solo, intensificando a verticalização. Em síntese:

- as contrapartidas da OODC foram diminuídas ao longo do tempo, seus recursos locacionais redirecionados e sua gestão flexibilizada, apesar do aumento paulatino dos coeficiente de aproveitamento, resultando em maiores gabaritos;
- as OUCs perderam força enquanto possibilidade de participação e decisão coletivas, ainda que os recursos decorrentes de sua regulamentação se restrinjam a sua própria área, e ainda não foram

regulamentadas, faltando clareza na interface com outros instrumentos, como a ADI;

- em substituição às OUCs, novos instrumentos foram criados para contornar o controle e a participação social, como os Projetos Específicos de Urbanização (PEUs) e os Projetos Especiais (PEs), esses com regramentos específicos, flexíveis, e possivelmente diferentes do restante da cidade, que podem ser declarados de interesse social por ato do Poder Executivo;
- novos zoneamentos de cunho abrangente, como as Áreas de Urbanização Especial (AUEs) (que surgiram em 2010 com as ZANs e foram renomeadas), com regramentos próprios e podendo ser regulados por ato do Poder Executivo com a utilização dos PEUs;
- e, por fim, as Áreas de Desenvolvimento Incentivado (ADIs), que podem se sobrepor a qualquer zoneamento existente no município, a qualquer tempo, onde incentivos são dados em nome de um suposto crescimento e desenvolvimento.

Com isso, o setor empresarial ganha de forma desproporcional em detrimento do direito público e comunitário da cidade, sob a retórica de sustentabilidade e da inclusão social, moedas de troca, provando que estão dispostos a exercer pressões sobre os mais diferentes setores da sociedade, incluindo o próprio Estado. Por outro lado, o Estado, que deveria trabalhar por toda a coletividade, permite a ocupação de áreas sensíveis ambientalmente; impede ou dribla o debate público; autoriza a ocupação intensiva de diversos setores do município; é pouco transparente na distribuição dos recursos; permite a venda de áreas que poderiam ter apropriação para a coletividade; entre outras. Inverte, portanto, os princípios do Estatuto da Cidade, exatamente quando se comemoram seus 20 anos.

As estratégias para efetivação dos objetivos do mercado incluem, ainda, o constante marketing urbano, as interferências sobre as políticas urbanas e a criação de novos símbolos a serem consumidos. Nesse caso, o Estatuto da Cidade, que viria para equilibrar forças, tem sido direcionado para favorecer o consumo mercantil e imobiliário da cidade e a exploração máxima dos potenciais construtivos, com a flexibilização nas formas de ocupação e parcelamento.

Com isso, é importante destacar que a maioria dos instrumentos urbanísticos, seja a Outorga Onerosa do Direito de Construir ou mesmo novas re-

gulamentações para qualquer Operação Urbana Consorciada, ratificam que o direito de propriedade está desvinculado do direito ilimitado ou incondicional de uso. Essa premissa pressupõe que o uso pode ser concedido de modo que se garanta a função social da propriedade estabelecida na Constituição Federal, com manutenção da qualidade de vida da coletividade como um todo. Embora criados sob a égide de uma pretensa justiça social, os recursos advindos desses instrumentos não dirimiram a discrepância existente entre os diferentes setores da sociedade. E mesmo havendo resistência dos empreendedores imobiliários no início, prontamente conseguiram se apropriar dos bônus decorrentes desses instrumentos, fazendo investimentos adaptados às suas aspirações, valorizando seus próprios empreendimentos, e captando para si toda mais valia decorrente dos processos de urbanização e valorização urbana.

Como prenunciado no início do artigo, a percepção empírica do aumento vertiginoso e vertical da cidade de Florianópolis está agora descortinada por todas as manobras que vêm sendo realizadas ao longo das últimas três décadas nos planos diretores, assim como a fetichização do edifício alto, onde a marqueteira cidade de Balneário Camboriú é referência em consumo. As gestões de Florianópolis, receosas quanto à perda de competitividade no quesito turismo, vêm reforçando discursos retóricos e impossíveis de serem aplicados. Não reconhece suas próprias mazelas e acredita que incentivos dados à iniciativa privada poderão resolver os grandes problemas que serão gerados na mobilidade urbana, no saneamento, na gentrificação e segregação de setores e no aumento da pobreza.

É justo o discurso repetido das autoridades, de inclusão social e de provisão habitacional, mas quando o discurso esbarra nas formas redigidas nas leis propostas, nota-se que as faixas de renda, com maior déficit, e aquelas pessoas de fato carentes e excluídas do mercado, não serão atendidas tão facilmente. Deve-se estar atento e prever formas justas desses recursos se destinarem a essas faixas, e não somente àquelas Habitações de Mercado (HM), definidas no plano diretor de 2014 como as faixas de 5 a 10 salários mínimos. Isso porque o histórico das gestões municipais revela que os investimentos em habitação social têm sido parques nessas mesmas últimas três décadas. A mídia, em geral, repudia o diálogo e reproduz os mesmos discursos do setor privado. Não se trata de os críticos serem “do contra”, como gritado aos quatro ventos, e sim de ponderar que é possível uma cidade justa socialmente, na qual os recursos para setores carentes e maiores demandas sociais sejam contabilizados, cal-

culados e utilizados de forma correta. Onde as formas de ocupação, sejam verticais ou não, possam ser debatidas com honestidade e equidade. É possível desenvolver, crescer sem excluir, ou não? Aqui fica a pergunta.

## Referências

BERQUE, Augustin. Paisagem-marca, paisagem-matriz: elementos da problemática para uma Geografia Cultural. In: CORRÊA, Roberto L.; ROSENDAHL, Zeny (Orgs.). *Paisagem, tempo e cultura*. Tradução de Ednês M. Vasconcelos Ferreira e Anne Marie Milon Oliveira. Rio de Janeiro, UERJ, 1998. p. 84-91.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Estatuto da Metrópole – Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 15 out. 2021.

FLORIANÓPOLIS, PREFEITURA MUNICIPAL. IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. *Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis*. Florianópolis, IPUF, 1998.

FLORIANÓPOLIS. *Decreto n.º 13.454, de 28 de agosto de 2014*. Dispõe sobre a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir em consonância com o disposto na lei complementar n.º 482, de 2014. Florianópolis, 2014. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/28\\_08\\_2014\\_20.56.33.9cba6bcce0e4f020705138af2b454c2b.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/28_08_2014_20.56.33.9cba6bcce0e4f020705138af2b454c2b.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

FLORIANÓPOLIS. *Decreto n.º 21.688*, de 26 de junho de 2020. Regulamenta os artigos 288 a 291 da Lei n.º 482, de 2014, que institui o plano diretor de urbanismo do município de Florianópolis. Florianópolis, 2020a. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/26\\_06\\_2020\\_19.27.29.e8756ff08a66cca5e166a235d6097e38.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/26_06_2020_19.27.29.e8756ff08a66cca5e166a235d6097e38.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

FLORIANÓPOLIS. *Lei Complementar n.º 482, de 17 de janeiro de 2014*. Dispõe sobre a política de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis. Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2014/48/482/lei-complementar-n-482-2014-institui-o-plano-diretor-de-urbanismo-do-municipio-de-florianopolis-que-dispoe-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-o-plano-de-uso-e-ocupacao-os-instrumentos-urbanisticos-e-o-sistema-de-gestao>. Acesso em: 15 out. 2021.

FLORIANÓPOLIS. *Lei n.º 1.440, de 31 de maio de 1976*. Altera o plano urbano da cidade e dá outras providências. Florianópolis, 1976.

FLORIANÓPOLIS. *Lei n.º 1.851, de 30 de junho de 1982*. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo em setor urbano da área insular de Florianópolis. Florianópolis, 1982. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1982/185/1851/lei-ordinaria-n-1851-1982-dispoe-sobre-o-zoneamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-em-setor-urbano-da-area-insular-de-florianopolis>. Acesso em: 15 out. 2021.

FLORIANÓPOLIS. *Lei n.º 2.193, de 3 de janeiro de 1985*. Dispõe sobre o zoneamento o uso e a ocupação do solo nos balneários da ilha de Santa Catarina declarando-os área especial de interesse turístico e dá outras providências. Plano Diretor dos Balneários. Florianópolis, 1985. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1985/219/2193/lei-ordinaria-n-2193-1985-dispoe-sobre-o-zoneamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-nos-balnearios-da-ilha-de-santa-catarina-declarando-os-area-especial-de-interesse-turistico-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 out. 2021.

FLORIANÓPOLIS. *Decreto n.º 21.688*, de 26 de junho de 2020. Estabelece procedimentos para áreas demarcadas como Áreas de Urbanização Es-

pecial (AUE) nos termos da lei complementar n.º 482, de 2014. Florianópolis, 2020b. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/11\\_09\\_2020\\_20.49.07.46255ed5228fb100c089b3b5ddfad9b.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/diario/pdf/11_09_2020_20.49.07.46255ed5228fb100c089b3b5ddfad9b.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

FLORIANÓPOLIS/IPUF/CEPA. *Anteprojeto de Lei Plano Diretor Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis*. Florianópolis, 2010.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. 291 p.

ISHIDA, Américo. Por trás do pano In: PERES, Arlis Buhl. (et al.) (organização). *Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013. p. 29-32.

PERES, Arlis Buhl. A verticalização no anteprojeto de lei do Plano Diretor: desenvolvimento sustentável de Florianópolis – cenários possíveis ou impossíveis? In: PERES, Arlis Buhl. (et al.) (organização). *Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013. p. 121-138.

PERES, Lino Fernando Bragança. ANDRADE JR, Manoel Arriaga de Castro. Para além da retórica oficial, o que realmente é formulado? In: PERES, Arlis Buhl. (et al.) (organização). *Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013. p. 239-255.

PERES, Lino Fernando Bragança. Um modelo de cidade para ser repensado. In: TEIXEIRA, José Paulo; SILVA, Jorge E. *O futuro da cidade: a discussão pública do Plano Diretor*. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999. p. 49-68.

PIMENTA, Margareth de Castro Afeche. In: PERES, Arlis Buhl. (et al.) (organização). *Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013. p. 95-119.

PIMENTA, Margareth de Castro Afeche; PIMENTA, Luís Fugazzola. Florianópolis precisa de um Plano Diretor. In: TEIXEIRA, José Paulo;

SILVA, Jorge E. *O futuro da cidade: a discussão pública do Plano Diretor*. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999. p. 27-48.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia*. São Paulo, Hucitec, 1988.

WOLFF, Edson Ávila. Histórico do Plano Diretor do distrito sede. In: TEIXEIRA, José Paulo; SILVA, Jorge E. *O futuro da cidade: a discussão pública do Plano Diretor*. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999. p. 15-24.



# Organização espacial de Florianópolis e as possibilidades a partir do Estatuto da Cidade

Azânia Mahin Romão Nogueira

## Introdução

O Estatuto da Cidade, como todo instrumento legal, é resultado das disputas políticas do contexto de sua materialização. Assim, o que temos é um ordenamento jurídico-urbanístico que, ainda que avance a agenda da reforma urbana promovida pelos movimentos sociais, não dá conta das dinâmicas sociais que constituem as cidades reais. Apesar disso, é inegável a importância de um dispositivo que balize a configuração espacial das cidades de forma democrática. Isso porque é com o acúmulo histórico da ação do Estado e do Mercado, que se articulam no controle dos corpos-território, que se efetiva a organização espacial burguesa vigente.

Nesse sentido, Maria Inês Sugai afirma que quanto “maior a desigualdade social, maior será a intensidade da segregação socioespacial e dos seus mecanismos de reprodução” (SARMENTO; CORTIZO, 2016). Essa pretensa neutralidade técnica segue as mesmas falsas crenças de uma neutralidade acadêmica, especialmente considerando o papel da academia na construção e implantação de políticas públicas. A ciência moderna se (re)produz a partir do silenciamento de epistemes subjugadas no contexto colonial na qual foi institucionalizada

---

<sup>1</sup> Acionamos o conceito de branquitude não enquanto um coletivo de pessoas brancas, nem mesmo às características étnico-culturais que definiriam o grupo racial branco, mas sim ao

(LIMA; SILVA, 2020). Esse silenciamento, ou epistemicídio (CARNEIRO, 2005), é mais uma das formas de opressão operacionalizadas pela branquitude<sup>1</sup> na validação de uma suposta hierarquização de diferentes grupos culturais, na fabricação daquilo que hoje entendemos enquanto “raça”.

Sabendo da forma como as relações raciais são estruturadas no Brasil, se faz essencial considerar a raça não apenas como uma categoria analítica de nossa formação socioespacial, mas como elemento fundante do projeto colonial que cotidianamente estamos colocando em prática neste território ocupado. Assim, ao mesmo tempo em que ampliamos a análise acerca da segregação espacial, também posicionamos nossas pesquisas fora da concepção positivista da democracia racial, há muito denunciada enquanto mito pela militância e intelectualidade negra, mas ainda reproduzida pelos estudos contemporâneos sobre a sociedade brasileira.

Com o objetivo de compreender quais as possibilidades a partir do Estatuto da Cidade de pensar a organização espacial em sua totalidade, neste artigo trago as transformações no Centro Leste da cidade de Florianópolis como exemplo de dimensão geográfica das relações raciais no Brasil. Para isso, início com a apresentação da configuração espacial da área de interesse no período entre 1921 e 2021, tendo como foco eventos de transformação espacial protagonizados pelo Estado. Assim, demonstro como as relações raciais interferem na organização do espaço, considerando que, no decorrer de décadas, essas dinâmicas resultaram na criação de uma região da cidade ocupada por um setor da classe dominante, após a expulsão de população negra e pobre que anteriormente ali habitava, e também as estratégias dessa população na ocupação e gestão de seus territórios e da cidade como um todo. E por fim, trago minhas considerações com foco especialmente nas possibilidades a partir do Estatuto da Cidade neste contexto específico, considerando os múltiplos projetos de cidade em disputa em Florianópolis.

Além deste recorte espacial e temporal, aqui tratarei das relações raciais considerando as dinâmicas entre a população negra e a população branca de Florianópolis, enfatizando que estas não são os únicos grupos raciais no mu-

---

lugar de poder melhor domiciliado em corpos brancos, masculinos, cisgêneros, sem deficiência, cristãos e ricos. No desenvolvimento do que seria o pacto narcísico da branquitude, a pesquisadora Cida Bento (2002) nos permite compreender o desconforto de parte da população branca em se reconhecer em um lugar de supremacia, especialmente quando ciente das mazelas atribuídas a este lugar.

nício. A população negra, da qual faço parte, é aquela que se reconhece enquanto pertencente a este grupo racial, sendo continuidade histórica dos grupos étnicos que foram trazidos para o Brasil sob regime de escravidão. A população branca, por sua vez, é aquela que se reconhece enquanto pertencente a este grupo racial, sendo continuidade histórica dos grupos étnicos que impuseram o sistema colonial a território até então reconhecido como Pindorama pelos povos originários desta terra.

## **Relações raciais e a organização espacial do centro leste de Florianópolis**

### *Anos 1920*

A criação do Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP) em janeiro de 1920 demarca o início da primeira fase do movimento sanitário brasileiro. A produção de conhecimento acadêmico eugenista endossava as políticas públicas postas em prática, como inspeções sanitárias domiciliares, expulsões e outras reformas urbanas, sendo “incorporada aos projetos políticos e científicos que almejavam produzir uma ampla reforma social, nos quais a eugenia teria como função melhorar o aspecto físico, moral e mental da ‘raça nacional’” (SOUZA, 2008, p. 146). Assim, as políticas higienistas que dela decorreram, sendo motivadas pelo projeto de modernidade que é ideologicamente organizado pelo racismo, impactaram na organização espacial das principais cidades brasileiras, afetando diretamente territórios negros.

O ponto culminante deste movimento em Florianópolis se dá com o início da construção da avenida Hercílio Luz, a primeira da cidade (AREND, 2005). Para a construção da avenida, foram extintos os bairros da Toca e da Tronqueira, território das populações pobres e negras, e o rio da Bulha fora canalizado. Na época da construção da avenida, que receberia o nome de “Avenida do Saneamento”, a canalização do rio, bem como a associação da atividade das lavadeiras a algo insalubre para a população, estavam alinhados com um projeto de modernização da capital do estado, uma demanda política e econômica das elites locais. Na realidade, fez com que a população que ali habitavam deixassem de ser figuras onipresentes da cidade para ocuparem

as encostas do Morro do Antão, que faz parte do que hoje é conhecido como Maciço do Morro da Cruz.

Com a expulsão da população pobre e negra, a avenida Hercílio Luz tornou-se “uma das regiões residenciais prediletas da classe média e ali se multiplicaram habitações de fachadas ecléticas, dotadas de conforto e padrões higiênicos sadios” (VEIGA, 2008, p. 215). Assim, a avenida Hercílio já nasce enquanto materialização da fronteira de cor no Centro decorrente do movimento higienista que expulsou a população negra das regiões centrais da cidade.

A população negra, por sua vez, estava organizada. É também em 1920 o ano de fundação do Centro Cívico e Recreativo José Boiteux, que teve dentre os sócios Ildefonso Juvenal, Trajano Margarida, João Ubaldo Falcão, Eduardo e Romualdo Farias, Agrícola Guimarães, Epaminondas Vicente de Carvalho e Leonel Martins dos Santos (BORGES, 2019). Segundo Fábio Garcia, a associação tinha na linha de frente “jovens negros envolvidos na transformação política e cultural da capital catarinense” (GARCIA, 2011, p. 7), tendo como eixos principais de atuação a educação, cultura e memória, demandas históricas pautadas pelo movimento negro brasileiro, além dos eventos sociais. Fica latente que a população negra, apesar das políticas eugenistas em vigor à serviço da branquitude, é protagonista de suas histórias em Florianópolis, se compreendendo enquanto sujeitos políticos e de direitos mesmo em um contexto explicitamente racista.

### *Anos 1940*

No Estado Novo (1937 - 1946), o Brasil era visto como uma sociedade onde as raças viviam em harmonia, demonstrando o poder ideológico da teoria da democracia racial, que se mantém pela omissão do debate sobre as especificidades das relações raciais brasileiras. Esta teoria, ao perpetuar a cultura europeia enquanto objetivo civilizatório, desconsidera as diferenças culturais entre esta e as culturas indígenas e afrodescendentes, e ainda, as discriminações raciais presentes em nossa sociedade (CARVALHO, 2019). Por isso, na época o Brasil era considerado um exemplo para o resto do mundo que ainda se recuperava dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, mobilizada também por elementos racistas. Assim, pesquisas financiadas pela UNESCO foram realizadas para compreender as relações raciais no país. Os estudos, realizados em Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro e Florianópolis, mostraram que, na verdade, havia sim conflitos entre as raças no Brasil, mas, como característi-

co do pensamento social brasileiro, a classe foi considerada o principal fator dessas diferenças onde a raça não era considerada enquanto categoria analítica para compreender a sociedade brasileira.

Em Florianópolis, Fernando Henrique Cardoso e Octávio Ianni (1960) analisaram as condições socioeconômicas da população negra em comparação com a população branca no município em “Cor e mobilidade social em Florianópolis: aspectos das relações entre negros e brancos numa comunidade do Brasil meridional”, buscando compreender quais eram os obstáculos à ascensão social das negras e dos negros na década de 1950. A pesquisa apontou que Florianópolis se organizava de forma apartada racialmente, onde os lugares de brancos e negras estavam socialmente determinados.

A cidade buscava se inserir no projeto de modernização desenvolvimentista brasileiro, com o objetivo de superar o período agrícola do país. Neste momento histórico, a ordem médica que ditava as intervenções urbanas ganha papel secundário frente à ordem econômica, sendo o objetivo das transformações nas cidades o crescimento do país para a entrada no mundo industrial (LOHN, 2007). O uso da mão de obra negra e indígena escravizada passa a ser um marco desse passado a ser esquecido, de forma que a própria existência dessas populações e suas demandas são estruturalmente ignoradas em nome de um progresso nacional.

Florianópolis, como outras capitais do Brasil, designa o lugar da população negra com políticas de remoção e especulação fundiária, onde de um lado temos os morros “com seus negros, suas misérias, suas brigas, suas macumbas” (SOUZA, 1952 apud LOHN, 2007), como relata a imprensa da época, e de outro a concentração de poder econômico e político das elites locais.

Foi neste contexto que o prédio que até recentemente abrigava a Escola de Educação Básica Antonieta de Barros, localizado na rua Victor Meirelles, no Centro de Florianópolis foi construído. A construção compunha, a partir de 1947, o Instituto de Educação Dias Velho, com uma escada que ligava o prédio onde atualmente é o Museu da Escola Catarinense, e na época abrigava a Escola Normal de formação de professoras, ao prédio da EEB Antonieta de Barros<sup>2</sup>, que funcionava como escola de aplicação para as professoras. En-

---

<sup>2</sup> Antonieta de Barros foi diretora do Instituto entre 1945 e 1951, vindo a falecer em 1952. Com a passagem da professora e deputada estadual, o prédio da escola passou a ter o nome dela (ROMÃO, 2021)

quanto isso, a primeira escola instituída no Maciço do Morro da Cruz, território negro desde sua ocupação ainda no início dos anos 1900, se deu a partir da organização da própria comunidade que, em 1962, passou a dar aulas na Escola Isolada do Morro da Caixa. Somente em 1975 a escola vai ganhar um prédio escolar construído pela prefeitura, sendo dirigida pela professora Maria da Costa Lourdes Gonzaga, mais conhecida como Dona Uda, liderança da comunidade (FREITAS, 2013).

Observamos uma diferenciação de investimentos públicos nestes lugares, o que aprofunda as desigualdades históricas entre estes dois grupos sociais, dicotomizando a cidade num apartheid social legitimado pelos diferentes projetos para a cidade propostos pelas elites locais. Divididas entre partidários do PSD e da UDN, não tinham interesse em olhar para Florianópolis enquanto lugar de direito para a população negra e periférica, cujas demandas eram enxergadas de forma assistencialista, dando sequência à uma política desracializada e centralizada no poder em sua dimensão espacial.

### *Anos 1970*

Apesar de um projeto de Florianópolis industrial desenhado pelo Plano Diretor de 1952, os interesses de parte das elites locais em valorizar seus investimentos fundiários fez com que o turismo se transformasse no carro chefe do “desenvolvimento” econômico do município. Em meio à uma disputa política acerca dos rumos da cidade, discursos e intervenções espaciais buscaram ressignificar Florianópolis, materializando-se nos planos e investimentos voltados ao turismo.

Foram intensas as transformações na década de 1970: aterros da baía sul e da baía norte, a construção das pontes Colombo Salles e Pedro Ivo Campos, além de melhorias viárias e grandes investimentos imobiliários nos balneários do norte da Ilha. O Estado, através do recém-criado Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), mantinha um discurso “técnico-racionalista” (LENZI; GONÇALVES, 2020, p. 433), garantindo grandes investimentos públicos aos territórios ocupados por estes, concentrando as obras de infraestrutura onde já se observava uma acumulação de capital político e fundiário. Sob uma falsa neutralidade classista e racista, o IPUF “conseguia legitimar suas práticas como desinteressadas e necessárias à cidade, e não como parte de uma rede de poder que, por meio de seus instrumentos diretos

(os planos), permitia o controle da significação e do uso do espaço” (LENZI; GONÇALVES, 2020, p. 437), portanto, mais do que um discurso, esse aparelhamento do Estado em favorecimento dos especuladores imobiliários controlou os destinos do município e concretizou as relações de poder espaciais, desenhando os territórios negros e da branquitude, autora desse projeto de exploração da terra em Florianópolis, até hoje vigente.

Se por um lado temos no “paredão” de prédios na Avenida Hercílio Luz, conjunto de 7 prédios de 11 andares erguidos por uma construtora no fim dos anos 1970, a materialização daquele espaço enquanto território da branquitude, no Maciço do Morro da Cruz, mais especificamente no Morro da Caixa, temos nesse momento uma reorganização política buscando outras formas de ação social através do Conselho Comunitário (MAIA, 2020). Assim, apesar das desigualdades estruturais perpetuadas pelo Estado, a organização coletiva nos territórios negros garantia a autonomia na gestão espacial e reprodução da vida nas comunidades.

### *Anos 2000*

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, passamos a ter uma centralização nas políticas das cidades. O documento tem como tema central a função social da propriedade, mas deixa claro em suas diretrizes que a garantia do direito a cidades sustentáveis perpassa “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Apesar da inegável importância de um instrumento jurídico como o Estatuto da Cidade com o objetivo de garantir a função social das cidades, ele é insuficiente para dar conta de problemas históricos de nossa sociedade estruturada a partir da hierarquização da diferença. Por isso, investimentos financeiros para o planejamento urbano são insuficientes para garantir o direito a cidades sustentáveis quando retiramos da mesa categorias de análise como raça, classe e gênero, que também possuem uma dimensão espacial.

Uma percepção desracializada da cidade se mostra incapaz de suprir as necessidades que a realidade demanda, considerando, por exemplo, a oferta de equipamentos adequados aos interesses e necessidades da população. O que observamos em Florianópolis entre 2008 e 2019 é o fechamento sistemático de escolas públicas em territórios negros. No Centro, segundo bairro com

maior número absoluto de moradores negros e negras da cidade, funcionavam: a Escola de Educação Básica Antonieta de Barros, fechada em 2008; a Escola de Educação Básica Silveira de Souza, fechada em 2009; a Escola de Educação Básica Celso Ramos, fechada em 2010; e a Escola de Educação Básica Lauro Müller, fechada em 2019.

O que observamos é um movimento suprapartidário, portanto uma política de Estado emparelhado pela branquitude, distante de uma gestão democrática da cidade, que dá continuidade a um projeto de cerceamento da população negra e periférica a direitos básicos, sem que se tenha uma política de apartheid racial explícita. Isso se dá pois o racismo, enquanto elemento estrutural da sociedade brasileira, se manifesta mesmo em possíveis casos “não intencionais” na formulação e execução das políticas públicas, visto que a “neutralidade” inerentemente marginaliza a população negra. Assim, o que observamos é que são os territórios negros os mais desassistidos por serviços e equipamentos públicos.

Reconhecendo a necessidade de racializar a gestão pública, o Movimento Negro pauta a necessidade de racializar as políticas públicas brasileiras. A partir da década de 1990, essa luta conquista materializações, especialmente em ferramentas jurídicas de combate ao racismo. No início dos anos 2000, a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) e, na década seguinte, do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), demarca um outro na construção de uma sociedade equânime a partir da promoção da igualdade racial através de políticas e serviços e reconhecendo a existência de desigualdades raciais no Brasil. Apesar da compreensão de que estas desigualdades não serão superadas sem ações concretas que partam de uma construção de políticas que não ignorem o que a realidade nos informa e a instituição de normativas que tratam da questão racial e da criação de órgãos públicos, continuamos adotando modelos de planejamento e gestão das cidades que contribuem para a manutenção de todas as formas de segregação, inclusive a racial.

Basta ver que ainda falta a integração entre o Estatuto da Igualdade Racial e o Estatuto da Cidade, ficando esse último ainda no termo genérico de comunidades, não reconhecendo a experiência racial que atravessa a vida da maior parte do povo brasileiro. Considerando o volume de pesquisas acadêmicas e indicadores de institutos públicos, como o IBGE, a redação de leis,



como o Estatuto da Cidade, sem a centralização na raça, pode ser compreendida como uma escolha política de alienação frente às evidências registradas referentes à realidade social e espacial da sociedade brasileira. Em minha pesquisa de mestrado (NOGUEIRA, 2018) busquei evidenciar a estruturação de territórios negros, especialmente em Florianópolis, e as discrepâncias das realidades desses espaços e territórios ocupados pela branquitude, seja ela de qualquer classe social. Os resultados apontam que essa negligência frente às demandas da população negra pelo poder público e aqueles que se colocam enquanto representantes do povo em espaços de poder é reprodução histórica do racismo estrutural cujo pacto narcísico da branquitude impede a superação, fomentando assim a segregação racial.

### *Anos 2020*

A segregação racial é resultado de um projeto de apropriação e controle do processo de produção do espaço, que se atualiza a partir das novas demandas do mercado. No Centro Leste de Florianópolis observamos transformações que não caminham para a eliminação da desigualdade entre negros e brancos na cidade, ao contrário, colocam em risco o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico desta parte da cidade, indo na contramão do que o Estatuto da Cidade preconiza. A repavimentação do calçamento original por um pavimento “ecológico” e “acessível”, ao invés do condicionamento do atual para garantir o acesso de todas as pessoas, é um exemplo amplamente citado por aqueles que defendem a memória do Centro da cidade. A transformação da Escola Antonieta de Barros em um hub tecnológico alinhado exclusivamente com as necessidades do mercado, sem dialogar com a comunidade à qual a escola foi desenhada para atender, é mais uma amostra da ausência de uma gestão pública participativa.

Neste contexto, a burguesia de Florianópolis apresenta um novo projeto para a cidade: torná-la uma “uma cidade inteligente de fato, dentro dos critérios das smart cities” (BENETTI, 2020), utilizando-se da tecnologia no seu cotidiano, até 2030. Uma das ferramentas aplicadas no âmbito da segurança pública, já difundida em diversas experiências no país como em São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, é o uso do reconhecimento facial no âmbito da segurança pública. Cientes da seletividade racial do sistema penal brasileiro, especialistas negros e aliados da tecnologia e do direito apontam

as problemáticas da implantação de tal ferramenta na vigilância pública (SALOMÃO, 2020; MAGNO; BEZERRA, 2020; PERES; LEÓN; SILVEIRA, 2020; RODRIGUES, 2019), visto que os corpos negros já são impactados desproporcionalmente. Além disso, os limites de precisão das tecnologias, majoritariamente desenvolvidas por pessoas brancas dada a segregação racial dentro das ciências da computação e tecnologias, impactam especialmente “pessoas negras, mulheres, na faixa etária de 18 a 30 anos” (SILVA; SILVA, 2019, p. 12).

Considerando as possibilidades que Florianópolis tem pela frente, a aplicação democrática do Estatuto da Cidade é aquela que não é indiferente às desigualdades de raça, classe e gênero que enfrentamos em nosso município, lembrando que a cidade pertence às pessoas que cotidianamente a constroem. Com isso, mais do que pensar em políticas públicas para a população negra, é urgente garantir a participação deste grupo racial na construção e implantação de todas as políticas que dizem respeito à cidade. Assim, as pessoas que hoje estão em espaços de poder, especialmente aqueles representativos, devem garantir que a cidade das ideias, planos e projetos reflita as demandas da cidade do povo, rompendo com a lógica especulativa e eugenista que ordena espacialmente Florianópolis há tanto tempo.

## Considerações finais

Apesar de sabermos que o emparelhamento do Estado visando a concentração de poder econômico e político nas mãos da branquitude não inicia nos anos 1920 – a Lei de Terras, de 1850, já garantia, mesmo com a transição para uma sociedade de trabalho livre, a manutenção do acesso à terra ao mesmo grupo racial que invadiu o Brasil – é no período pós-abolicionista que percebemos que não há qualquer intenção de rompimento com a perpetuação da estrutura socioespacial racista que fundou este projeto colonial. Assim, é essencial pontuar que a segregação no Brasil não pode ser explicada exclusivamente pelas dinâmicas classistas: o apagamento de corpos-territórios negros dos espaços centrais é o principal indicativo de sucesso das estratégias de autoisolamento, ainda que não absoluto, da população branca.

Garantir uma gestão democrática da cidade é reconhecer os limites racistas e classistas da nossa formação socioespacial, compreendendo que a segregação racial que observamos nas cidades é um fenômeno resultante de

dinâmicas históricas e também contemporâneas, considerando as atualizações do sistema na manutenção das hierarquias sociais das quais o sistema capitalista depende para sua reprodução.

Nesse sentido, a intenção ao apresentar a ordenação populacional do município é de perceber o papel do fator racial na distribuição dos negros em Florianópolis, sendo isso um reflexo das relações raciais presentes no âmago da sociedade brasileira desde sua formação. Isso não significa um binarismo do município, visto que as relações raciais aqui não se resumem a dois grupos distintos, tampouco vivem em completo isolamento, e sim que, até hoje, as populações racializadas têm acesso a oportunidades de forma diferente que os brancos.

Conhecer a realidade da população negra e de seus territórios, especialmente por parte daqueles que desenham e implementam políticas públicas, é essencial para romper com as lógicas da branquitude e seus estigmas, que reduzem corpos-territórios negros à narrativas da carência ou inferioridade, sem ao menos reconhecer que existem outras formas de construir a cidade que não estarão balizadas por acordos urbanísticos pactuados pelo norte global, mas que edificam nosso país há mais de 500 anos, considerando as tecnologias afrobrasileiras empregadas na construção civil e urbanismo popular. A população negra, ao contrário do que a ideologia racista preconiza, é protagonista política de sua história e com autonomia tem construído, em diferentes tempos históricos, alternativas para nossa existência, ainda que sob um regime genocida de longa duração.

A partir dessa compreensão que possibilita que múltiplos conhecimentos, formas de reprodução de vida e culturas possam coexistir livres de opressões, as transformações que queremos ver acontecerão ao longo prazo, mas para concretizá-las é preciso realizar mudanças já. É a isto que se propõe o Estatuto da Cidade e os movimentos sociais que lutaram por ele, dar passos no presente para termos uma vivência realmente democrática nas cidades. Com o exposto neste artigo, podemos facilmente observar que as políticas que orientam a organização do espaço em Florianópolis, apesar de não serem explicitamente racistas, dado o caráter estrutural desse sistema, acabam por impactar desproporcionalmente há ao menos um século a população negra que constrói esta cidade. Assim, dar continuidade à essa prática isenta racialmente, ainda que com uma intencionalidade democrática, não terá como resultado algo diferente do que observamos no caminho que nos trouxe até aqui.

A ideia de que hoje mesmo temos as ferramentas necessárias para garantir a participação popular na construção do projeto de cidade considerando as demandas e contribuições específicas de grupos racializados, ao invés de buscar concessões dentro do projeto burguês, é o único caminho para contrapor a ideologia racista que, com o silêncio cúmplice daqueles que insistem em desconsiderar a raça como elemento central para pensar desigualdade espacial, dita os rumos das cidades brasileiras.

## Referências

AREND, Silvia Maria Fávero. Avançando pela encosta: condições de moradia dos pobres urbanos na era Vargas. *Esboços*, Florianópolis, v. 12, n. 14, p.133-148, set. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/173/9938> . Acesso em: 17 mai. 2019.

BENETTI, Estela. Plano quer transformar Florianópolis em cidade inteligente até 2030. *NSC Total*. Florianópolis, 01 ago. 2020. Disponível em: <https://www.nscotal.com.br/colunistas/estela-benetti/florianopolis-uma-cidade-inteligente>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BORGES, Elisa. *O Centro Cívico e Recreativo José Boiteux e sua atuação em Florianópolis na década de 1920*. 2019. 73 f. TCC (Graduação) - Curso de História, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/199561> . Acesso em: 30 jul. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique; IANNI, Octavio. *Cor e mobilidade social em Florianópolis: aspectos das relações entre negros e brancos numa comunidade do Brasil Meridional*. São Paulo: Ed. Nacional, 1960. 286 p. (Brasiliiana, v.307).

CARNEIRO, Sueli. *A construção do outro como não-ser como fundamento do ser*. 2005. Tese (Doutorado) - Educação, Universidade de São Paulo (FEUSP). São Paulo, 2005.

CARVALHO, Carol Lima de. *Trajetórias de mulheres negras em Florianópolis: transmitindo entre oralidades e letramentos*. 2019. 171 f. Dissertação (Mes-

trado) - História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo, 2019.

FREITAS, Priscila Cristina. Da educação ao samba: uma breve biografia de Dona Uda Gonzaga. In: Seminário Internacional Fazendo Gênero 10, 2013, Florianópolis. *Anais*. Florianópolis: UFSC, 2013. p. 1-9. Disponível em: [http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1386787570\\_ARQUIVO\\_PriscilaCristinaFreitas.pdf](http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1386787570_ARQUIVO_PriscilaCristinaFreitas.pdf). Acesso em: 27 jul. 2021.

GARCIA, Fábio. Intelectuais negros no pós-abolição: associativismo negro em Florianópolis (1915-1925). *Anais XXVI Simpósio Nacional de História-ANPUH*. São Paulo, julho 2011.

LIMA, Fernanda da Silva; SILVA, Karine de Souza. *Teorias críticas e estudos pós e decoloniais à brasileira: quando a branquitude acadêmica silencia raça e gênero*. 2020. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/teorias-criticas-e-estudos-pos-e-decoloniais-a-brasileira-quando-a-branquitude-academica-silencia-raca-e-genero>. Acesso em: 30 jul. 2021.

LENZI, Maria Helena; GONÇALVES, Tiago Cargnin. Urbanização, discursos e relações de poder: turismo e planejamento urbano em Florianópolis (1950-1980). *Geosp – Espaço e Tempo (On-line)*, v. 24, n. 3, p. 425-443, dez. 2020. ISSN 2179-0892. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/173193>. Acesso em: 22 jun. 2021.

LOHN, Reinaldo Lindolfo. Limites da utopia: cidade e modernização no Brasil desenvolvimentista (Florianópolis, década de 1950). *Revista Brasileira de História*. 2007, v. 27, n. 53, p. 298-322. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26305313>. Acesso em: 22 jun. 2021.

MAGNO, Madja Elayne da Silva Penha; BEZERRA, Josenildo Soares. Vigilância negra: o dispositivo de reconhecimento facial e a disciplinaridade dos corpos. *Novos Olhares*, [S.I], v. 9, n. 2, p. 45-52, 12 dez. 2020. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA).

MAIA, Cauane Gabriel Azevedo. *Vozes negras em Florianópolis: escrituras antropológicas do morro das mulheres*. Curitiba: Appris, 2020. 175 p.

NOGUEIRA, Azânia Mahin Romão. *Territórios negros em Florianópolis*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2018. 137 p. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/teses/PGCN0690-D.pdf>

PERES, Jovana; LEÓN, Maria Elaine dos Santos; SILVEIRA, Paula Lemos. Identificação facial e inteligência artificial: preconceito racial algorítmico. *Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão*, v. 10, n. 1, 14 fev. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/SIEPE/article/view/86816>. Acesso em: 22 jun. 2021.

RODRIGUES, Gustavo. Reconhecimento Facial na Segurança Pública: Controvérsias, riscos e regulamentação. *Instituto de Referência em Internet e Sociedade*, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://irisbh.com.br/reconhecimento-facial-na-seguranca-publica-controversias-riscos-e-regulamentacao/>. Acesso em 30 jun. 2021.

ROMÃO, Jeruse. *Antonietta de Barros*: professora, escritora, jornalista, primeira deputada catarinense e negra do Brasil. Florianópolis: Cais, 2021. 311 p.

SALOMÃO, Elizandra. Direito à (priva)cidade: da câmera na catraca às prisões com uso do reconhecimento facial: vigilância e proteção de dados pessoais no Distrito Federal. In: Congresso Brasileiro de Pesquisadores/as Negros/as, 11., 2020, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: Ufpr, 2021. p. 1-8. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Elizandra-Salomo-Nascimento/publication/353196529\\_DIREITO\\_A\\_PRIVACIDADE\\_DA\\_CAMERA\\_NA\\_CATRACA\\_AS\\_PRISOES\\_COM\\_USO\\_DO\\_RECONHECIMENTO\\_FACIAL\\_Vigilancia\\_e\\_protecao\\_de\\_dados\\_pessoais\\_no\\_Distrito\\_Federal/links/60ecc3700859317dbddb1963/DIREITO-A-PRIVACIDADE-DA-CAMERA-NA-CATRACA-AS-PRISOES-COM-USO-DO-RECONHECIMENTO-FACIAL-Vigilancia-e-protecao-de-dados-pessoais-no-Distrito-Federal.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Elizandra-Salomo-Nascimento/publication/353196529_DIREITO_A_PRIVACIDADE_DA_CAMERA_NA_CATRACA_AS_PRISOES_COM_USO_DO_RECONHECIMENTO_FACIAL_Vigilancia_e_protecao_de_dados_pessoais_no_Distrito_Federal/links/60ecc3700859317dbddb1963/DIREITO-A-PRIVACIDADE-DA-CAMERA-NA-CATRACA-AS-PRISOES-COM-USO-DO-RECONHECIMENTO-FACIAL-Vigilancia-e-protecao-de-dados-pessoais-no-Distrito-Federal.pdf). Acesso em: 30 jul. 2021.

SARMENTO, Hélder Boska de Moraes; CORTIZO, María del Carmen. Espaço e desigualdade: Maria Inês Sugai. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 224-231, set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/6NyV5SpyBNGJXhDZym8ZhDP/?lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2021.

SILVA, Rosane Leal da; SILVA, Fernanda dos Santos Rodrigues da. Reconhecimento facial e segurança pública: os perigos do uso da tecnologia no sistema penal seletivo brasileiro. In: Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: Mídias e Direitos da Sociedade em Rede, 5., 2019, Santa Marita. *Anais [...]*. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2019. p. 1-18. Disponível em: <https://www.ufsm.br/cursos/pos-graduacao/santa-maria/ppgd/congresso-direito-anais>. Acesso em: 30 jul. 2021.

SOUZA, Vanderlei Sebastião de. Por uma nação eugênica: higiene, raça e identidade nacional no movimento eugênico brasileiro dos anos 1910 e 1920. *Revista Brasileira de História da Ciência*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 146-166, jul. 2008. Disponível em: [https://www.sbh.org.br/arquivo/download?ID\\_ARQUIVO=74](https://www.sbh.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=74). Acesso em: 22 jun. 2021.

VEIGA, Eliane Veras da. *Florianópolis: memória urbana*. 2. ed. rev. ampl. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 2008. 415 p.





## Planos diretores e preservação cultural: Florianópolis na perspectiva das transformações em curso

Betina Adams e Suzane Albers Araujo

O planeta tem se urbanizado em ritmo exponencial. Atualmente mais da metade da população mundial vive em cidades, com crescentes problemas de habitação, infraestrutura e serviços urbanos, saneamento, mobilidade urbana, o que resulta no agravamento da poluição atmosférica, na expansão urbana desordenada e em graves consequências climáticas (ONU, 2019). No Brasil, a partir da década de 1970, a explosão das cidades também inverteu a relação rural-urbana até então vigente, acentuando o fenômeno da urbanização. A Constituição Federal de 1988 inovou quando insere o tema da política urbana no bojo de seu regramento, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A regulamentação da “Política Urbana” deu-se através do Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2001, que em 2021 completou 20 anos. Esta legislação tem como princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade e, dentre suas 18 Diretrizes Gerais, destacam-se a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática e o princípio da cooperação, no caso, entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade. Ressalta-se que a Diretriz XII é basilar para a política de preservação urbana, garantindo a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”, que são elementos primordiais e conferem alma e identidade para os espaços e territórios. O conceito de “patrimônio

cultural brasileiro” já havia sido definido magistralmente no artigo 216 da Constituição de 1988, incluindo o patrimônio material e imaterial, portador de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, contemplando formas de expressão, fazeres, criações, objetos, edificações, conjuntos e sítios.

A Ilha de Santa Catarina teve importante papel no contexto da formação dos limites do Brasil que, por mais de 250 anos, foram intensamente disputados com a Espanha. Devido à sua localização estratégica como importante entreposto de abastecimento no Atlântico Sul, a povoação de Nossa Sra. do Desterro, que já havia sido estabelecida por bandeirantes no século XVII, foi consolidada para atender às estratégias portuguesas do século XVIII. Estabeleceu-se uma ação conjugada de defesa e ocupação, composta pela implantação de um sistema defensivo, complementado pela migração de povoadores vindos do arquipélago dos Açores e da Ilha da Madeira. A relevância do Sistema Defensivo da Ilha de Santa Catarina, na defesa e expansão do território português nas Américas, já havia sido reconhecida em âmbito federal, através do tombamento de algumas de suas fortalezas nos primeiros meses de vigência do Decreto Lei n.º 25/1937. Atualmente, duas dessas unidades integram o “Conjunto de bens seriados de Fortificações do Brasil”, que consta da lista indicativa que tramita junto à UNESCO para candidatura a Patrimônio Mundial. Esta proposta, composta por 19 unidades construídas entre os séculos XVI e XIX, registra o esforço para a ocupação, defesa e integração do vasto território nacional<sup>1</sup> (Imagem 1).

---

<sup>1</sup> As fortalezas de Santa Cruz de Anhatomirim (município de Gov. Celso Ramos) e de Santo Antônio de Ratoles (município de Florianópolis) fazem parte da candidatura a Patrimônio Mundial.

**Imagem 1: Forte Santana, tombado em âmbito federal, integra o Sistema Defensivo da Ilha de Santa Catarina, que, a partir de 1926, fica conectada ao Continente através da Ponte Hercílio Luz**



Autor: Fernando Teixeira.

## **Processo de preservação: patrimônio natural, edificado e legislação urbana**

Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, a partir da década de 1970 implantou, de forma pioneira, sua política de preservação. Em 1974, através da Lei n.º 1202, se torna o **primeiro município brasileiro** a estabelecer uma legislação de proteção do Patrimônio Cultural e Natural, que inicialmente estava estritamente focado na proteção de elementos naturais e de monumentos isolados. Esta lei também cria o órgão competente SEPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural.

A partir de 1979, com a transferência do SEPHAN para o IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, a política de preservação vai sendo construída com nova abordagem, indissociável do planejamento urbano e concebida como um dos pilares do seu desen-

volvimento. Esta associação estabeleceu um novo marco e possibilitou a proteção de conjuntos urbanos. Em 1985, o Plano Diretor dos Balneários da Ilha de Santa Catarina (Lei n.º 2193) estabeleceu o conceito de preservação urbana. Foram definidas áreas especiais de planejamento, as APC – Áreas de Preservação Cultural, sobrepostas ao zoneamento principal do Plano Diretor, juntamente com a implementação de instrumentos complementares para viabilizar a preservação, como a transferência do direito de construir e a redução do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. O plano diretor estabeleceu Áreas de Preservação Cultural Históricas (APC-1), de Paisagem Cultural (APC-2) e Arqueológicas (APC-3). Dentre as Históricas, foram preservados seis núcleos históricos urbanos e, entre estes, três décadas depois, em 2016, foram tombados, em âmbito federal, três das freguesias históricas da Ilha, cuja preservação vinha sendo garantida por legislação municipal desde 1985.<sup>2</sup>

Para o Distrito Sede, estava em vigência o antigo Plano Diretor de 1976, que promovia um acelerado processo de destruição do acervo patrimonial. Ante a perspectiva de demora da sua substituição por outra legislação, mais contemporânea, foi realizado o tombamento dos 10 Conjuntos Históricos Urbanos (Decreto Municipal nº 270/1986), que representou uma corajosa iniciativa municipal, **sendo o primeiro tombamento municipal de conjuntos históricos no Estado de Santa Catarina**. A consolidação da legislação urbana, incorporando a Área Central, só ocorreu mais de uma década depois, através da Lei Complementar nº 001/1997. Na oportunidade foram adotados os parâmetros criados em 1985 e os conjuntos urbanos já protegidos por tombamento foram integrados e expandidos (Imagem 2).

---

<sup>2</sup> Trata-se das freguesias de Santo Antônio de Lisboa, Ribeirão da Ilha e Lagoa da Conceição. Os demais núcleos são Canasvieiras, Costa da Lagoa e Ponta Grossa.

**Imagem 2: Centro Histórico de Florianópolis mantém a homogeneidade volumétrica, tendo como pano de fundo a cidade verticalizada**



Autor: Fernando Teixeira.

Em 2001, o Estatuto da Cidade consolida e, portanto, confere maior legitimidade às ações legais em âmbito municipal voltadas para a preservação, que estavam sendo adotadas em Florianópolis desde 1974, através da legislação de proteção e, a partir de 1985, através de legislação urbana (Planos Diretores de 1985 e 1997, reiterados posteriormente em 2014).

**A criação do conceito de Áreas de Preservação diversificadas, em 1985, representou um enorme pioneirismo em política de preservação no Brasil.** Destaca-se que a criação, em âmbito municipal, da categoria das Áreas de Paisagem Cultural (APC-2) foi anterior ao conceito de Paisagem Cultural, adotado pela Unesco a partir de 1992, e à Chancela da Paisagem Cultural, regulamentada pelo Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional – IPHAN em 2009 (Portaria n.º 127). As APC-2, na época, contemplavam as paisagens e aspectos culturais resultantes das tradições agrícolas, pastoris e pesqueiras, presentes nos Ingleses, Barra da Lagoa e Pântano do Sul. A legislação urbana foi também inovadora por prever a inserção, tanto conceitualmente, como a serem definidos *in loco*, dos sítios arqueológicos, protegidos por legis-

lação federal desde 1961 (Lei n.º 3.924). Infelizmente, nenhuma APC foi regulamentada e somente as Áreas Históricas (APC-1) foram objeto de gestão pelo SEPHAN. Além da crônica condição de equipe extremamente reduzida para fazer frente às demandas da magnitude proposta, as demais categorias careceram de inclusão, na equipe do SEPHAN, de profissionais especializados, como arqueólogos, antropólogos, economistas, entre outros.

## **Plano Diretor (LC 482/2014): revisão e adequação às premissas do Estatuto da Cidade**

A legislação urbana então vigente, consolidada anteriormente ao Estatuto da Cidade, foi comprometida por mais de 350 alterações aprovadas na Câmara Municipal, muitas das quais colocavam em risco o patrimônio ambiental e cultural de Florianópolis. Portanto, fazia-se necessário revisar os planos vigentes e adequá-los ao novo regramento jurídico. Neste cenário é iniciado o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis que, em conformidade com o Estatuto da Cidade, teve como princípios basilares a gestão democrática e a sustentabilidade, inseridas nas perspectivas ambiental, econômica, social, cultural, institucional e de organização territorial. O processo contou com a participação social, através do Núcleo Gestor do Plano Diretor e dos Núcleos Distritais, que garantiram ampla participação comunitária e ampliaram o protagonismo das organizações civis na elaboração do plano. O Núcleo Gestor era composto por 60% de representação da sociedade civil e 40% das instituições nas esferas municipal, estadual e federal. Neste processo participativo foram realizados inúmeras Oficinas Distritais, Oficinas Técnicas, Seminários, Jornadas, Fóruns, Audiências Públicas, entre outros.

Enfim, em 2014, foi promulgada a Lei Complementar nº 482, que instituiu o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão. Fica definido que o Plano Diretor é o

pacto que visa organizar a ocupação do território municipal de forma a proporcionar qualidade de vida para o conjunto da população, baseado em valores sociais e deve garantir o desenvolvimento sustentável, praticado em estreita correlação **com o meio ambiente e o patrimônio cultural.**” (LC 482/14, art. 2º, grifo nosso)

Assim sendo, os princípios de preservação, tanto naturais como culturais, são reconhecidos como protagonistas do desenvolvimento sustentável, através de uma atuação integrada entre planejamento urbano e preservação. Os conceitos básicos de preservação cultural, implantados 30 anos antes, ainda em 1985, são consolidados, ampliados e tratados detalhadamente no Capítulo IX – “Da Paisagem e do Patrimônio Cultural”. Observam-se importantes avanços relativos às estratégias e parâmetros de desenvolvimento que destacam os elementos relacionados à paisagem, ao patrimônio intangível materializado no espaço e às formas complementares de proteção e de gestão.

Os aspectos relacionados ao patrimônio vernáculo, evocativo e aos locais da memória foram contemplados especificamente. Dentre as Áreas de Preservação Cultural foi acrescentada a APC-4, referente aos “Locais de Memória e Área Interesse Cidadão”, que se destinam “à preservação dos lugares onde ocorreram fatos de valor histórico ou legendário, que se mantêm presentes na memória coletiva ou onde acontecem atividades que incorporem valores intangíveis materializados no espaço” (LC 482/2014, art. 143). Na APC-1, são introduzidas duas categorias de preservação que refinam a gestão das Áreas Históricas, resultando agora num total de cinco categorias edilícias nesta APC. As categorias já existentes atendem aos seguintes aspectos: preservação integral da edificação de excepcional valor (P1); unidades partícipes de conjunto arquitetônico, com preservação integral do seu exterior e permitindo remanejamentos internos, desde que observados a preservação dos elementos de valor do imóvel (P2) e aqueles imóveis situados em entorno de edificações de interesse histórico, que podem ser demolidos ou readequados, observando os condicionantes que resguardem o acervo patrimonial (P3). Dentre as novas categorias, a P4 contempla a arquitetura vernacular, incluindo aquelas unidades com peculiaridades relacionadas às atividades produtivas ou manifestações culturais, de caráter singelo e popular, desde que significativas no contexto urbano ou rural. Já a categoria P5 se refere a imóveis localizados nas áreas de entorno das áreas protegidas, caracterizadas como áreas de transição e de preservação da paisagem, que podem ser demolidos ou readequados, em conformidade com as diretrizes definidas no ato de sua classificação pelo SEPHAN. A categoria P5 se difere substancialmente da categoria P3, na medida em que a categoria P3 se insere no interior e entorno imediato do conjunto urbano protegido, onde é essencial a manutenção da volumetria respeitando as edificações de valor. A categoria P5 se constitui na área envoltória, ou seja, trata-se

da proteção da área de transição entre o conjunto “núcleo” da APC e as demais zonas de ocupação da urbe (LC 482/2014, Art. 149).

Como diretrizes gerais de conservação, recuperação e restauração, o plano diretor estabelece que as edificações P1 e P2 mantenham sua autenticidade e integridade e sejam fundamentados nos princípios da manutenção do substrato histórico-cultural, da intervenção mínima, da compatibilidade de técnicas e materiais empregados e da legibilidade das intervenções e reversibilidade dos materiais empregados (Imagem 3).

### **Imagem 3: Edificações registram os diferentes tempos da história da cidade**



Autor: Fernando Teixeira.

O plano diretor institui formas complementares de acautelamento, no caso, os instrumentos do Inventário e do Registro, voltados para a preservação dos bens culturais materiais e imateriais respectivamente. Especificamente, o instituto do Inventário está correlacionado à reiteração da obrigatoriedade de licença prévia para demolição de edificações com mais de 50 anos, para as quais o SEPHAN deve avaliar a pertinência da sua preservação e integração ao acervo patrimonial do município.



Esta legislação urbana reitera dispositivos de contrapartida do Poder Público, instrumentos essenciais para uma gestão cooperativa, que são incentivos para a preservação tanto da paisagem como do patrimônio cultural. Mantém-se a transferência do direito de construir para imóveis inseridos na APC-1 e a redução de até 100% do IPTU para imóveis P1, P2 e P4, que deve ser solicitado anualmente pelo proprietário, sendo que sua respectiva aprovação se vincula ao estado de preservação do imóvel. Além da concessão do benefício, esta é uma oportunidade de o SEPHAN orientar o proprietário sobre eventuais ajustes que se façam necessários na edificação protegida. Inclui, como novos incentivos, a aplicação do direito de superfície, a flexibilização quanto à ocupação e uso do solo, a flexibilização do Código de Obras e Edificações e a redução das taxas administrativas tributárias dependendo também de solicitação do proprietário e da aprovação do órgão competente. Adota ainda os instrumentos urbanísticos como o direito de preempção, ou seja, a preferência para aquisição de imóveis protegidos por parte do município e a dispensa de pagamento da outorga onerosa do direito de construir para obras de restauro de edificações protegidas.

As propostas conceituais dos artigos, inseridos nos planos diretores, referentes ao Patrimônio e à Paisagem Cultural, foram elaborados pelo SEPHAN com base em documentos referenciais internacionais produzidos pelo ICOMOS. A Carta de Burra (1979) ampliou o entendimento dos lugares de significância cultural e, em 2005, a Declaração de Xi'an aborda a conservação da implantação (*setting*) das estruturas patrimoniais. O ano de 2011 é paradigmático enquanto marco na gestão das paisagens e sua relação com os centros históricos, através da Recomendação da UNESCO sobre a Paisagem Urbana Histórica (HUL-*Historic Urban Landscape*) e da Carta de la Valletta (ICOMOS), sendo que esta última atualiza a Carta de Washington (ICOMOS, 1987), documento doutrinal para a conservação de cidades e áreas urbanas históricas.

Para garantir a preservação da ambiência dos bens de valor cultural e da Paisagem Histórica Urbana, foi instituída a necessidade de apresentação de estudos prévios de Impacto Ambiental (EIA) e de Estudos de Impacto de Vizinhaça (EIV). Estes dispositivos, os HIA-*Heritage Impact Assessment* (Avaliação de Impacto Patrimonial), são exigidos internacionalmente em caso de intervenções próximas de bens culturais e objetivam

evitar ou mitigar efeitos que possam provocar danos irreversíveis ao bem<sup>3</sup>. O plano diretor de 2014 determina que, por legislação específica, deverão ser estabelecidos os indicadores de impactos em paisagem com interesse de preservação ou valorização (LC 482, art. 62, VI).

## Gestão e representação

O Estatuto da Cidade estabelece como princípio fundamental a gestão democrática e participativa, em que a participação popular assume papel de destaque e de vital importância. Essa participação se dá na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, podendo ser exercida através de órgãos colegiados, mediante debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos urbanos e da iniciativa popular.

O primeiro órgão colegiado de assessoramento ao Município na área de preservação do patrimônio cultural foi a COTESPHAN – Comissão Técnica do Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural, criada em 1974, como instância de reflexão complementar e participativa. Inicialmente era composta por uma comissão de notáveis e, a partir da década de 1980, se constituiu em um fórum representativo de entidades. Destaca-se sua atuação inovadora, em 1990, por ocasião da Reavaliação do Tombamento dos 10 Conjuntos Históricos, realizada em conjunto com o Executivo Municipal, através de audiências públicas. O resultado desse processo excluiu imóveis classificados como P3, parte integrante da ambientação dos conjuntos preservados, e tombou a malha viária de algumas ruas centrais, através do Decreto Municipal 190/1990, remanescendo ainda aproximadamente 500 unidades protegidas<sup>4</sup> (ADAMS, 2001, p. 135). Posteriormente, quando do processo de construção do Plano Diretor Participativo, também contribuiu ativamente na elaboração de reflexões sobre o aprimoramento da política de preservação do patrimônio.

---

<sup>3</sup> O Guia sobre Avaliação de Impactos Patrimoniais em Bens Patrimônio Cultural Mundial (Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties), publicado pela UNESCO em 2011, estabelece orientações acerca de como abordar a perspectiva do impacto patrimonial, desafio de âmbito mundial, face à crescente densificação da ocupação em curso.

<sup>4</sup> Trata-se dos bens tombados nas categorias P1, P2 e P3. Posteriormente, em 2014, o Plano Diretor ampliou as áreas de APC, cuja regulamentação complementa e amplia o que já havia sido tombado.

A Constituição Federal de 1988 garante a participação popular na gestão pública, através de “Conselhos de Direitos”, com representação da sociedade civil e do governo, para a definição das políticas públicas, com a garantia de mecanismos democráticos na condução deste diálogo. Em Florianópolis, a COTESPHAN é uma instância consultiva da Superintendência do IPUF, porém, diferentemente de outros conselhos, depende da convocação de reuniões pelo gestor da instituição. A reduzida atuação da COTESPHAN, sem reuniões regulares nestes últimos anos, evidenciou a ausência de vontade política na elaboração conjunta de políticas patrimoniais técnicas e participativas. Assim sendo, é premente a atualização de seu Regimento Interno, a ser adequado às determinações constitucionais vigentes, bem como rever a composição de seus membros. O Regimento necessita incorporar as novas abordagens municipais ao Patrimônio e à Paisagem Cultural, bem como ampliar a representatividade da COTESPHAN, incorporando, entre outros, entidades de preservação da sociedade civil. No entanto, alerta-se, com preocupação, para recentes deliberações governamentais que reduzem a participação social na gestão pública e contrariam os avanços garantidos na Constituição de 1988. Assim sendo, é essencial que o colegiado da COTESPHAN garanta uma composição paritária, entre a representação de interesses das organizações de defesa do patrimônio, das entidades atuantes no espaço cidadão e da estrutura governamental<sup>5</sup>.

Os conselhos também devem garantir a transversalidade nas ações das estruturas municipais envolvidas com a temática afim, no caso, a preservação do patrimônio e da paisagem cultural, com participação do representante da sociedade civil do Conselho Municipal de Política Cultural, assim como de representação da instituição municipal responsável pelo Patrimônio Material e da Paisagem Cultural (IPUF/SEPHAN) e pelo Patrimônio Imaterial (FCF-FC). De forma inversa, o SEPHAN compõe o Conselho Municipal de Política Cultural de Florianópolis, sendo que sua participação, na construção do Plano Municipal de Cultura, garantiu a transversalidade das ações propostas entre a área da cultura e do planejamento urbano no que tange à preservação do patrimônio e da paisagem cultural. Em 2015, o SEPHAN teve ativa par-

---

<sup>5</sup> Por exemplo, em Florianópolis, a recente Lei Municipal 10.773/21, referente ao Conselho Municipal de Educação, introduz um número desproporcional de representação empresarial, não afim ao tema da Educação, que poderá vir a comprometer as políticas inerentes a este setor essencial.

ticipação na criação do Fórum Municipal Setorial do Patrimônio Cultural e, em 2017, na elaboração da publicação “Política Cultural de Florianópolis/SC – Plano Municipal de Cultura, Gestão e Equipamentos Culturais”.

## Os recentes retrocessos danosos

A Política de Preservação Cultural do Patrimônio Material está sob grave risco de perda de continuidade, em completo retrocesso à obrigatoriedade constitucional. O SEPHAN, criado em 1974, **pela primeira legislação municipal de tombamento promulgada no país**, em janeiro de 2017 teve sua estrutura ameaçada, por indefinição, a partir da ausência de sua vinculação à nova estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal de Florianópolis. As suas atribuições foram parcialmente pulverizadas entre várias secretarias, ficando outras totalmente invisíveis. Na época, várias entidades reconheceram a importância do SEPHAN e recomendaram ao Prefeito Municipal e ao Presidente da Câmara Municipal sua permanência junto ao IPUF. Porém, a reversão dessa situação somente ocorreu a partir de denúncia do Comitê Internacional para Monumentos e Sítios (ICOMOS Brasil) e da Associação Catarinense de Conservadores e Restauradores de Bens Culturais (ACCR) ao Ministério Público de Santa Catarina, sendo o SEPHAN reintegrado, no ano seguinte, à estrutura organizacional do IPUF. Porém, no início de 2021, inacreditavelmente o SEPHAN novamente foi invisibilizado na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Florianópolis. A Lei Complementar nº 706, de 27/01/2021, criou nova estrutura organizacional em que o SEPHAN não é citado no texto legal, apenas está descrito na tabela dos cargos do IPUF, como Gerente de Departamento de Serviço de Patrimônio Histórico Artístico e Cultural – SEPHAN. O texto legal apenas menciona a Chefia de Análise Urbanística e Patrimônio vinculada à Diretoria de Planos e Análises Territoriais que, entre outras atribuições, apresenta parte das atribuições do SEPHAN. Esta nova estrutura organizacional, no que tange à preservação do Patrimônio e da Paisagem Cultural, não endossa a relevância dada a esta temática no Plano Diretor (LC 482/2014), resultando em grave retrocesso.

Quanto aos recursos humanos, a partir de 2017, se estabelece uma fragilidade na continuidade da gestão da Paisagem e do Patrimônio Cultural com a mudança do quadro técnico, sem que houvesse um período de transição, comprometendo parte da política construída ao longo de mais de 40 anos de existência do SEPHAN.

A ausência de regulamentação do Fundo Municipal da Paisagem e do Patrimônio Cultural, criado pelo Plano Diretor (Art. 185), dificulta uma ação mais proativa do Poder Público na preservação do patrimônio cultural edificado, através da adoção de ações que privilegiem a sua conservação preventiva. Por outro lado, a ausência de debates públicos com a participação da sociedade civil na composição das peças orçamentárias<sup>6</sup> voltadas para programas e projetos de preservação do patrimônio cultural também contribui para que o assunto não seja considerado relevante para a gestão municipal.

A proteção do acervo patrimonial também sofreu sério revés que até hoje não foi reparado. Em 2015, o então Executivo Municipal, apesar de especificamente haver solicitado a elaboração de estudos para realizar o tombamento dos bens culturais e paisagísticos, arbitrariamente revogou decretos de tombamento que havia efetivado no ano anterior. Foram atingidos bens de reconhecido valor patrimonial que contribuem sobremaneira para manter a identidade única de Florianópolis, bem como para o desenvolvimento da economia do turismo, atividade notoriamente essencial para o município. Tiveram “revogada a proteção” os núcleos históricos da Freguesia do Ribeirão da Ilha, da Freguesia de Santo Antônio de Lisboa e do núcleo da Praia das Flores em Sambaqui; a paisagem da orla de Coqueiros e Itaguaçu e suas lendárias “Pedras de Itaguaçu”, bem como algumas unidades arquitetônicas isoladas<sup>7</sup>. Devido à inestimável importância, ambas as freguesias foram posteriormente tombadas em âmbito federal. Até hoje, estes tombamentos não tiveram restabelecida sua proteção em âmbito municipal, por falta de vontade política, interrompendo o processo administrativo já iniciado.

Nos últimos anos, a gestão da preservação municipal frequentemente tem desconsiderado a continuidade das políticas previstas no plano diretor, a exemplo de intervenções urbanas propostas pela Prefeitura Municipal sem a participação da sociedade civil e tampouco aprovados pelos técnicos do SEPHAN. Este é o caso da proposta de revitalização do Setor Leste da Praça XV de Novembro, que prevê a substituição do pavimento histórico e artístico, em paralelepípedo e em *petit-pave*, respectivamente, por um material menos nobre, no caso o *paver*, sem consulta aos

---

<sup>6</sup> Como PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei do Orçamento Anual.

<sup>7</sup> Trata-se dos Decretos de Tombamento publicados no DOM n.º 1186 de 01/04/2014, retificados pelos Decretos publicados no DOM n.º 1543 de 02/09/2015 e tornados sem efeito pelo Decreto 15.209/2015 (DOM n.º 1549 de 24/09/2015)

órgãos responsáveis pela proteção, apesar da proteção da malha urbana em âmbito municipal e da área se localizar no entorno de importantes edificações tombadas. No início de 2020, foi necessária uma mobilização conjunta do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/SC), do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/SC), da Associação Catarinense de Conservadores e Restauradores de Bens Culturais (ACCR) e de associados do Comitê Internacional para Monumentos e Sítios (ICOMOS/SC) ao Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), solicitando sua interrupção. No entanto, apesar de o assunto ter sido amplamente criticado nos meios de comunicação, em meados de 2021, a Prefeitura retomou a iniciativa, com novo edital de licitação, para a qual não foi explicitado o conceito da intervenção urbanística nem apresentadas plantas de execução para esta área de grande importância histórica, o largo fundacional da Capital do Estado.

Também houve significativa alteração da ambiência de algumas áreas protegidas através da inserção de edifícios de altura junto aos bens edificados protegidos, dificultando a sua leitura na paisagem urbana, mostrando que a valorização econômica das áreas onde se situam os bens patrimoniais continua desconsiderando a memória urbana que define a identidade singular desta cidade, que tem no turismo, tanto nos segmentos ambiental como cultural, seu primordial recurso econômico. Ressalte-se que, apesar de recentes campanhas como “Florianoópolis é cultura”, na prática se mantém a visão retrógrada, em que políticas de preservação ainda são vistas como um grande ônus, divergindo substancialmente da tendência mundial, e na inobservância dos instrumentos estabelecidos no plano diretor vigente.

## **Considerações finais**

O Estatuto da Cidade foi construído a partir de um enorme esforço coletivo e de legitimidade social, reunindo importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos para garantir a efetividade do plano diretor, que é o principal instrumento de planejamento do desenvolvimento do município. Tanto o planejamento urbano como sua gestão são resultados de uma construção permanente, obrigatoriamente participativa, baseada na sustentabilidade cultural, ambiental, social, política, econômica e institucional. Passados 20 anos de aplicação do Estatuto da Cidade, apesar de sua pioneira ação em 1974, bem como dos importantes avanços na implantação de sua legislação urbana iniciados na década de 1980, a gestão da política de preservação cultural de Florianópolis sofreu significativa perda de continuidade e sérios retrocessos.

Em gestões passadas, a administração municipal, com decisiva participação do IPUF/SEPHAN e da parceria com outras entidades, investiu substancial esforço para reforçar o protagonismo do Centro Histórico. A antiga Casa de Câmara e Cadeia, que estava em avançado estado de degradação, foi restaurada e é a sede do Museu de Florianópolis. Este monumento referencial da história da cidade e outros equipamentos culturais da área, como o Museu Victor Meirelles, o Museu Histórico de Santa Catarina e o Museu da Escola Catarinense, após a normalização das atividades, restritas pela pandemia em curso, voltarão a promover importante atratividade cultural e contribuirão para o dinamismo da Área Central. No âmbito da revitalização do espaço público, é de se ressaltar a belíssima intervenção no Largo da Alfandega, com resgate da memória urbana representada pelo antigo cais do Porto, local de chegada das embarcações e emblemático registro do importante papel histórico representado pela cidade. No entanto, estas ações são isoladas, não tiveram continuidade e tampouco fazem parte de um Programa Integral de Gestão para as Áreas de Preservação Cultural. A ausência de vontade política de trazer a preservação do patrimônio cultural para o protagonismo do desenvolvimento de Florianópolis, com o reconhecimento do SEPHAN como órgão responsável pelo desenvolvimento e gestão dessa política essencial, está na contramão das tendências mundiais que implementam o resgate de identidades com vista à sustentabilidade econômica / ambiental e da qualidade de vida das cidades.

Em âmbito internacional, os “Princípios de La Valletta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos” (ICOMOS) e a “Recomendação sobre Paisagem Histórica Urbana” (UNESCO), ambas de 2011, se inserem no marco da Nova Agenda Urbana-ONU-Habitat (Quito, 2016) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, adotados pela ONU em 2015 e do qual o Brasil é signatário. Esta nova perspectiva, estreitamente alinhada com os intensos esforços globais voltados para a “Ação contra a Mudança Global do Clima” (ODS-13), insere a cultura no “coração” das políticas de desenvolvimento, contribuindo diretamente para cidades seguras, sustentáveis, resilientes e inclusivas, visando seu crescimento econômico e sustentabilidade (HOSAGRAHAR, 2017). O objetivo ODS-11 tem, entre suas metas, o fortalecimento dos esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio natural e cultural, em que a gestão local tem papel determinante de engajamento neste esforço global.

A cultura e o patrimônio urbano, especificamente, além de ser suporte da nossa identidade e dos espaços onde vivemos, é um importante “recurso” para o desenvolvimento sustentável. Assim sendo, a recuperação e a dinamização do

Centro Histórico e das Áreas de Preservação de Florianópolis devem urgentemente ser estabelecidas como a meta primordial a ser alcançada. Torna-se premente reverter o retrocesso que se instalou quanto à gestão da Paisagem e do Patrimônio Cultural.

O Plano Diretor de Florianópolis é o instrumento básico de planejamento urbano que, com a legislação de proteção vigente desde 1974, objetiva a preservação dos seus significativos patrimônios e paisagens culturais. Desde 1985, a legislação incorpora, de forma inovadora, a preservação natural e cultural no planejamento urbano na cidade, quesito reiterado, em 2014, pelo plano diretor vigente. No entanto, tais avanços alcançados, graças aos enormes esforços de vários segmentos, tanto administrativos e legislativos como cidadãos, tornam-se ineficazes sem uma contínua política e gestão sustentável, com base participativa. O SEPHAN deve ter restabelecidas suas competências legais no âmago da estrutura administrativa municipal e deve ser o responsável para fazer a gestão desta política.

O acervo protegido, e aquele a proteger, necessitam de cuidados para sua preservação, manutenção e inserção adequada na dinâmica contemporânea da cidade, contemplando a presença deste legado para gerações futuras. Assim sendo, torna-se urgente estabelecer um Programa de Recuperação e Ressignificação Sustentável para as Áreas de Preservação de Florianópolis, que tenha caráter inclusivo, equitativo, centrado no ser humano e no meio ambiente, com vista ao desenvolvimento sustentável de Florianópolis, tendo por base seus inestimáveis recursos naturais e culturais.

**Agradecimento especial ao Professor Dr. Lino Fernando Bragança Peres, por seus inestimáveis comentários, frutos de sua longa trajetória em prol da qualificação dos processos e das intervenções, que enriqueceram sobremaneira este texto.**

**Crédito:** imagens gentilmente cedidas por Fernando Teixeira.

## Referências

ADAMS, B. *O patrimônio de Florianópolis: trajetória da gestão para sua preservação*. Dissertação de mestrado. UFSC/Centro de Filosofia e Ciências Humanas/Departamento de Geociências/Programa de Pós-Graduação em Geografia/Área de concentração: desenvolvimento regional e urbano. Orientação de Ivo Sostizzo. Florianópolis, 2001. In: <https://tede.ufsc.br/teses/PGCN0191-D.pdf>



ADAMS, B. *Preservação urbana: gestão e resgate de uma história*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2002. 192 p. Il.

FLORIANÓPOLIS. *Lei Complementar nº 482*, de 17/01/2014. Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Plano de Uso e Ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-florianopolis-sc>. Acesso em: 21 mai. 2021.

FLORIANÓPOLIS. *Lei Complementar nº 706* de 27/01/2021. *Estabelece direitos iguais a todos os servidores e empregados da administração pública municipal direta, indireta, autárquica e fundacional, atualiza a estrutura organizacional, altera as Leis Complementares n.º 500/2014; 574/2016; 606/2017; 189/2005; 618/2017; 310/2007; 034/1999; 063/2003; e as Leis 1.494/1977; 4.645/1995; 8.130/2010 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=408608>. Acesso em: 21 mai. 2021.

FLORIANÓPOLIS/IPUF/SEPHAN. *Plano Diretor de Florianópolis: Patrimônio Histórico e Cultural de Natureza Material: Diretrizes Básicas*. Florianópolis, julho/2008 (revisão). Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ipuf/index.php?cms=patrimonio+cultural+de+natureza+materiale&menu=4&submenuid=612>. Acesso em: 19 jun. 2021.

FLORIANÓPOLIS/FUNDAÇÃO FRANKLIN CASCAES. *Política Cultural de Florianópolis/Santa Catarina – Legislação, Plano Municipal de Cultura, Gestão e Equipamentos Culturais*. (Org. GARCIA, F.) Florianópolis, 2017. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/11\\_10\\_2017\\_10.08.56.310f4671b8e11ba082a9636b9320c31f.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/11_10_2017_10.08.56.310f4671b8e11ba082a9636b9320c31f.pdf). Acesso em: 21 mai. 2021.

HOSAGRAHAR, J. *Cultura: no coração dos ODS*. *Correio da Unesco, Unesco*, abril-junho, 2017. Disponível em: <https://pt.unesco.org/courier/april-june-2017/cultura-no-coracao-dos-ods>. Acesso em: 20 jun. 2021.

ICOMOS. *Carta de Burra*. Carta do ICOMOS Austrália para a conservação de lugares de significância cultural. 1979. Disponível em: <http://openarchive.icomos.org/id/eprint/2145/>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ICOMOS. *Carta de Washington*. Carta internacional para a salvaguarda das cidades históricas. Washington D.C.: Assembleia Geral do ICOMOS em Washington D.C, 1987. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Washington%201987.pdf>. Acesso 29 jul. 2021.

ICOMOS. *Xi'an declaration on the conservation of the setting of heritage structures, sites and areas*. Em The 15th General Assembly of ICOMOS, Xi'an, October 21. Xi'an: ICOMOS, 2005. Disponível em: <https://www.icomos.org/charters/xian-declaration.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ICOMOS. *Princípios de La Valletta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos*. Paris: 17a. Assembleia Geral do ICOMOS, 2011. Disponível em: [https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/Valletta\\_Principles\\_Portugese.pdf](https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/Valletta_Principles_Portugese.pdf). Acesso em: 29 jul. 2021.

ICOMOS. *Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties*. Paris: ICOMOS, 2011. Disponível em: [https://www.icrom.org/sites/default/files/2018-07/icomos\\_guidance\\_on\\_heritage\\_impact\\_assessments\\_for\\_cultural\\_world\\_heritage\\_properties.pdf](https://www.icrom.org/sites/default/files/2018-07/icomos_guidance_on_heritage_impact_assessments_for_cultural_world_heritage_properties.pdf). Acesso em: 29 jul. 2021.

IFLA Américas. *Carta del paisaje de las Americas*. México: Seminário de Cultura Mexicana. Endossado pelo ICOMOS/IFLA Comité Científico Internacional de Paisagens Culturais, 2018. Disponível em: [https://www.ufpe.br/documents/39726/0/08.Carta+de+las+Americas\\_final\\_12.pdf/1c7926b7-4667-4bee-ae7b-fce008af9f9b](https://www.ufpe.br/documents/39726/0/08.Carta+de+las+Americas_final_12.pdf/1c7926b7-4667-4bee-ae7b-fce008af9f9b). Acesso em: 29 jul. 2021.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade; para compreender...* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64 p. Disponível em: [http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/estatuto\\_cidade.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/estatuto_cidade.pdf). Acesso em: 12 abr. 2021.

ONU - Organização das Nações Unidas. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Relatório 2019, ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis*. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>. Acesso em: 16 jun. 2021.

UNESCO. *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, 2011. Disponível em: <https://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-638-98.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

## Floripa nos faz pensar: uma contribuição ao debate

Carmen Susana Tornquist

Muito se tem falado no *direito à cidade*, conceito de inspiração lefebvriana que foi adotado por movimentos sociais a partir de 2005, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, e associado à Reforma Urbana. Essa última costuma ser associada ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), movimento que se articula no contexto da redemocratização dos anos de 1980 e que logrou algumas conquistas na Constituição de 1988: noções como função social e ambiental da propriedade (artigos 182 e 183), controle social em diversos âmbitos da gestão estatal, entre outros, são aspectos que se consolidam no Estatuto da Cidade. Deste decorre a inclusão da participação popular nos planos diretores para as cidades com mais de 20 mil habitantes, mudança importante no planejamento urbano no país, além de expressar também a articulação de arquitetos, urbanistas e movimentos da periferia urbana, de inegável importância e enraizamento social, estes sendo protagonistas do MNRU.<sup>1</sup> Nos países capitalistas, a produção da segregação espacial conta com a ação decisiva dos governos. Nos países dependentes e, mais ainda, no âmbito do neoliberalismo, esse processo se aprofunda. É o caso da capital catarinense, quando uma proposta ostensiva de “cidade-mercadoria” foi colocada em prática a partir da década

---

<sup>1</sup> As origens da Reforma Urbana antecedem o golpe empresarial-militar: ela aparece, no Brasil, junto a outras (chamadas, à época, de Reformas de Base) e aos Planos Trienais, propostas pelo fugaz – e combativo – governo de João Goulart, cuja referência é o Congresso de Quitandinha, ocorrido em 1963 (PEREIRA, 2018).

de 1990, deitando raízes desde então e até hoje nas gestões municipais. Para a classe dominante local tratava-se de atrair investimentos imobiliários de luxo e, ao mesmo tempo, deslocar a classe trabalhadora para a área conurbada (e porção continental da cidade), mas de forma contraditória. Isso porque a necessidade de mão de obra (na construção civil, nos serviços, etc) aumenta à medida que crescem os negócios, já que dessa classe advém a força de trabalho crucial.<sup>2</sup> Nesta via, pode-se ver a entrada em cena do planejamento estratégico da burguesia, processo mais recente de expansão do capital que corresponde ao período neoliberal (VAINER, 2001).

Uma das particularidades de Florianópolis é seu caráter insular, embora o município contenha 3% de seu território no continente, onde vive cerca de 15% da população. A área insular (97% do território) abriga cerca de 336 mil pessoas (cerca de 85% da população), segundo dados de 2010. No que se refere aos pobres – ou seja, os setores pior remunerados da classe trabalhadora – segundo dados da PMF (MIRANDA e LORENZI, 2000) referentes ao Censo de 2000, teríamos 14% da população total da cidade (dados de 2010) vivendo em favelas; 67 áreas correspondem às Áreas de Interesse Social, nas quais vivem 65 mil pessoas. A maior concentração de serviços e equipamentos coletivos ocorre na área insular, onde o nível médio de renda é maior. No continente, a média de salários corresponderia a 1/3 da insular, região na qual se concentra a maior parte da classe trabalhadora que se desloca diariamente para a capital em função de trabalho. Acreditamos que estes dados expressam tendências gerais que se mantiveram nos últimos 20 anos, apesar de algumas modificações mais pontuais que possivelmente serão captadas pelo Censo Demográfico, quando esse for realizado. A sobreposição de malhas urbanas contíguas e a imbricação das atividades econômicas dos municípios que compõem as regiões metropolitanas são comuns nas megalópoles da periferia do capitalismo e considera-se que qualquer reflexão sobre Florianópolis forçosamente requer pensar na escala metropolitana e, nesta via, na permanente circulação da classe trabalhadora entre área insular e demais municípios.

---

<sup>2</sup> Com isto queremos deixar claro que não aderimos à ideologia, propalada aos quatro cantos, de fim do trabalho e correlatos, mas ao contrário, que o avanço do capital em sua incansável busca de lucro não pode prescindir do trabalho vivo, que, por sua vez, no cenário neoliberal, passou a ser cada vez mais precarizado, em suas diferentes dimensões e expressões (ANTUNES, 2009)

Outra peculiaridade da cidade são seus atributos ambientais, que fazem com que a noção de *qualidade de vida* tenha se acoplado ao nominativo Ilha da Magia de forma definitiva, ambas fazendo parte da mesma ideologia. A cidade conta com mais de 42 praias, de onde advém o seu forte apelo turístico, ademais da existência de mais de 50 pequenos pontos de praias, ao total. Grande parte de território corresponde a áreas de preservação, com características típicas do bioma Mata Atlântica. Dessas, 27,19% correspondem às chamadas Unidades de Conservação (denominação decorrente do SNUC, de 2001), num total de 12 Unidades de Conservação (UCs), 9 delas a cargo exclusivamente do município. Como apontaremos mais adiante, a identificação e o reconhecimento da maior parte destas unidades são fruto de movimentos sociais, que, historicamente, na região, têm uma significativa capacidade de mobilização política, envolvendo estudantes, servidores públicos e elementos das frações mais qualificadas da classe trabalhadora (camadas médias). A lista destas mobilizações é extensa, e como exemplo registramos os movimentos em prol da preservação da Lagoa do Peri, da Lagoa da Conceição, da Praia do Campeche, da Ponta do Coral, do Parque da Luz, do Saco da Lama, da Barra da Lagoa, entre muitos outros. Movimentos esses que articulam questões ambientais strictu sensu (como criação de unidades de preservação e preservação de mananciais hídricos) e aspectos urbanos, como criação ou manutenção de áreas de lazer públicas e acesso ou melhoria de serviços públicos como escolas, creches, unidades de saúde, transporte, etc.). Neste sentido, também a cidade vivenciou, nos últimos anos, a crise urbana que acometeu o país, colocando na cena política, sobretudo a partir de 2013 e de forma complexa, os limites dos governos populares na gestão das cidades (ROLNIK, 2013). E se observam contradições: a criação de áreas de preservação e parques públicos retira terras do mercado, mas, ao mesmo tempo, valoriza as áreas de entorno, como ocorreu mais recentemente no bairro Córrego Grande, no qual a mobilização em torno de um parque urbano (Parque Linear) empreendida por moradores e ambientalistas, visando preservar um manancial hídrico, agregou maior valor aos empreendimentos que vinham se instalando na área a partir da valorização do valor da terra.

Observou-se neste período recente uma impressionante dinâmica de alterações de zoneamento, a partir da Câmara de Vereadores, além da construção de infraestrutura com vistas a valorizar a terra e favorecer o capital imobiliário nas áreas de seu interesse, determinando, em formas diversas, o

processo de gentrificação e elitização do espaço urbano. No início dos anos de 2000, as alterações de zoneamento ultrapassaram a marca de 400 por ano, todas no sentido da flexibilização da legislação urbanística e ambiental, em prol da especulação imobiliária. Outra faceta deste processo foi o fechamento de escolas públicas: quase todas situadas na área central da cidade, que atendiam em grande parte jovens e crianças pobres residentes nas diversas comunidades do Maciço Central. Este processo inicia-se em 2008 com o fechamento da Escola Antonieta de Barros, e seguiu até o recente fechamento da escola Lauro Muller, situada ao lado da Igreja do Rosário, tendo ceifado ainda as Escolas Silveira de Souza, Celso Ramos, Otilia Cruz e Dayse Werner Salles (esta última, na área continental). Expressivo do processo foi o caso da Escola Estadual Lúcia Mayvorne, que atendia crianças e adolescentes do Mont Serrat, onde estava situada; era tradicionalmente aliada das lutas populares, igualmente importantes neste bairro. Seu fechamento não apenas não gerou – surpreendentemente – resistência popular (contrariando os demais casos) como foi capitaneado por reconhecidas lideranças do campo popular nesta comunidade. O caso se reveste de densidade na medida em que expressa, a nosso juízo, o abandono da defesa da escola pública por setores identificados como progressistas, que passaram – e isto em todo o país – a fazer alianças com setores empresariais e da filantropia de cunho religioso, num processo tão profundo como complexo, analisado detalhadamente por Virgínia Fontes (2010), entre outros. A escola foi assumida por uma ordem ligada à Igreja Católica, que hoje gerencia as duas unidades educativas que se localizam na região, mas segundo seus próprios métodos pedagógicos, de gestão e de contratação de profissionais. O fechamento das escolas das áreas centrais, a nosso ver, está relacionado ao processo de *despejo branco*, que se estendeu por áreas situadas à beira-mar, nas quais vivem as comunidades pesqueiras. Territórios tradicionais de trabalho, bases do modo de vida de ampla parcela da população local, até recentemente, estas áreas foram sendo abocanhadas pelo capital imobiliário, de diferentes maneiras, seja pela pressão exercida pela elevação do valor da terra, seja pela apropriação e destruição de áreas de pesca, dificultando ainda mais a sobrevivência da pesca artesanal enquanto modo de reprodução da vida. Ao mesmo tempo em que este modo de vida foi sendo fragilizado, do ponto de vista da ideologia oficial se potencializa a narrativa folclorizante do “manezinho” da ilha, via prêmios, eventos e discursos falsificadores da vida real.

No que tange ao tema da moradia, a segregação socioespacial planejada se expressa na inexistência de projetos de habitação para os trabalhadores de baixa renda, apesar dos fugazes períodos em que foi possível carrear recursos federais via Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Não obstante se tratar de um programa de *financiamento habitacional*, e não um programa de *moradia social* nem muito menos de “acesso à cidade” (MARI-CATO, 2011; SOUZA; SUGAI, 2018), poderia ter pelo menos mitigado o déficit habitacional oficial do município.<sup>3</sup> Estudos recentes mostraram que 52 projetos foram realizados na Área Conurbada, contrastando com 6 em Florianópolis (SOUZA; SUGAI, 2018). Esta distribuição expressa, de forma clara, a segregação socioespacial preexistente: os trabalhadores seguem morando fora da ilha, ao passo que a burguesia e setores melhor remunerados das camadas médias seguem vivendo na porção insular da capital.

O aumento do valor da terra, significativo ao longo das três últimas décadas, se expressa na existência de bairros com valores altíssimos (caso de Jurerê Internacional) e que indica que o projeto das elites locais vingou. Porém, agregamos que esse não se deu sem contradições e com resistências.

Uma das principais contradições é o fato de que parcelas da classe trabalhadora lograram permanecer morando na área insular, como mostra o relatório Infosolo (SUGAI, 2015). Estas ocupações se situam no Maciço Central, tradicional território dos grupos subalternos da cidade, como comunidades afrodescendentes, no norte da Ilha, entre outros. Em 2005, de um total de 171 da área conurbada, 63 estavam no município de Florianópolis. Esta e outras pesquisas demonstram que os trabalhadores fazem de tudo para permanecer na área insular, desejo que envolve, entre esforços de diversas naturezas, importantes cálculos orçamentários (PIMENTA, 2006). Nesses, destacam-se o valor do aluguel e o tempo e custos dispendidos com transporte, fatores importantes relacionados ao mundo do trabalho. A busca de permanência destes trabalhadores na ci-

---

<sup>3</sup> O déficit habitacional, segundo os critérios da Fundação João Pinheiro, seria, tendo por recorte 2010, de cerca de 17 mil domicílios, contrastando com o número de domicílios literalmente vazios (cerca de 20 mil). Lembramos que os critérios de definição do déficit são bastante amplos, e envolvem a questão do aluguel, das condições de habitabilidade das residências e número de moradores por unidade. Por outro lado, o índice não considera segundas residências e casas de veraneio, apenas os imóveis totalmente sem uso (TORN-QUIST e MAIER, 2021).

dade se evidencia na sua persistência em permanecer em áreas precárias e muitas vezes em condições de vulnerabilidade decorrentes de intempéris naturais. Assim, é preciso considerar que, apesar de vetores de expulsão como os altos preços por aluguéis, a precariedade das habitações, a perda de casas por conta de desastres naturais, a baixa qualidade dos materiais usados, a deterioração rápida dos imóveis e a precariedade no acesso aos serviços, parte significativa desses moradores insista em permanecer na cidade pois, de fato, viver na área conurbada e trabalhar na parte insular, para muitos, é ainda pior.<sup>4</sup>

Por outro lado, percebe-se que o poder municipal atua, em alguns momentos, de forma ambígua face às ocupações: por vezes as reconhece, estendendo serviços e equipamentos, e, em outras, promovendo o despejo de forma explícita. Porém, quando se trata de ocupações organizadas, e, mais ainda, em áreas com potencial imobiliário alto, a ação repressiva do governo não tarda a agir, recorrendo à violência. Chama atenção o uso recorrente da agência municipal destinada aos assuntos ambientais (Floram) nestes processos, que tenta aparecer como defensora de áreas e recursos ambientais para expulsar os setores mais pobres, ao passo que, como sabemos, é a mesma entidade que emudece e faz vista grossa face aos crimes ambientais cometidos pelo capital imobiliário.

Nos bairros pobres encontramos trabalhadores oriundos de regiões rurais dos estados do Sul, que, ao longo do século XX, têm vivido na própria carne o fenômeno da assim chamada “acumulação primitiva” e da expropriação da terra, que lhe é coetâneo, e que expulsa vastos contingentes de trabalhadores para as áreas urbanas (FONTES, 2010). Mais recentemente, tal processo, em unidades da federação mais distantes, tem feito chegar ao território catarinense contingentes significativos de migrantes das regiões Norte e Nordeste. Além disto, o processo recente de expropriação dos territórios de pesca e agricultura do próprio litoral catarinense joga também nativos da própria região na mesma situação, forçando-os a disponibilizar sua força de trabalho ao mercado que se expande (MAGALHÃES e TONIN, 2015). Este é o caso de bairros como João Paulo, no qual se encontra a segunda

---

<sup>4</sup> A fugaz experiência da Ocupação Amarildo de Souza foi reveladora deste desejo de morar na ilha: em menos de 30 dias, a ocupação, à beira da SC-401, no norte da ilha, cadastrou 700 famílias, tendo começado com apenas 20 famílias.



maior comunidade de pescadores artesanais da cidade, vivendo confinada em terrenos que restaram do avanço do capital imobiliário na área. Ademais, observa-se a presença de população negra decorrente do processo histórico escravista que, na cidade, levou à ocupação de áreas de encosta na virada do século. Assim, em muitos bairros situados em praias e hoje ocupados por população residente ou temporária (turismo), os trabalhadores (que podemos identificar como “população tradicional” – pescadores ou quilombolas) vêm sendo confinados em pequenas áreas de terra e tendo seus espaços de pesca e cultivo também prejudicados, em razão da entrada significativa de barcos, veleiros e outros equipamentos náuticos que compõe o modus vivendi dos novos proprietários. Bairros como João Paulo (onde vive e trabalha a segunda maior comunidade de pesca artesanal da cidade) e Barra da Lagoa (onde vive a maior comunidade pesqueira), entre outros, são expressivos deste confinamento. Todavia, apesar das pressões do capital imobiliário e da permanente degradação do território, essas comunidades tem se organizado em associações autônomas (diferentemente das Colônias de Pesca que lhes são, muitas vezes, hostis), e resistido. Porém, mesmo essas mobilizações políticas – que temos chamado, aqui, de resistências – não conseguem superar a forte ação de redes clientelistas que se expressam na eleição de políticos que buscam apoio entre pescadores tradicionais, mas atuam contra as necessidades e interesses destes grupos de forma intermitente.

## As resistências organizadas

Tomando, como dito antes, os últimos trinta anos como referência, podemos destacar uma série de movimentos organizados de caráter urbano – sem considerar os movimentos propriamente sindicais – que indicam uma capacidade organizativa não desprezível.

Nesta via, apresentamos um pequeno rol de processos mobilizatórios na via do que identificamos como *direito à cidade*, anteriormente:

1) Movimento Passe Livre, que surge com a Revolta da Catraca, em 2004, que se transforma em movimento contra o aumento da tarifa e movimento tarifa zero.

2) Movimentos estudantis relacionados à questão da permanência (especialmente moradia e Restaurantes Universitários, além da mobilidade, citada anteriormente).

3) Movimentos de bairros: Campeche, Ponta do Goulart, Galheta, Lagoa da Conceição, Barra da Lagoa, Pântano do Sul, Lagoa do Peri, Santinho, etc. Movimentos que resistem ao avanço da especulação imobiliária (Hotel no Parque da Luz, 1997), shoppings centers (Floripa e Iguatemi), demolições arbitrárias (Bar do Seu Chico, no Campeche, ranchos de pesca em Jurerê, Ribeirão, etc.), lutas por áreas de preservação ou contra a sua destruição, ou contra projetos de “saneamento” (emissário submarino no sul da ilha (2015, 2020), hotéis e loteamentos de luxo (Ponta do Coral, Costão do Santinho, Vassourão), projetos econômicos como o Estaleiro OSX (Biguaçu e Norte da Ilha, 2011), marinas (Barra da Lagoa e Avenida Beira-mar), duplicações de avenidas (Via Expressa Sul, etc.), “acidentes” ambientais (Tapera, 2013), poluição do Rio do Brás (norte de ilha, 2018) e acidente na estação de tratamento da Lagoa da Conceição (2021). Destaca-se aqui o movimento da Ponta do Coral, que assumiu um caráter “municipal”, situado numa área central da cidade. Deve-se destacar, ainda, a Operação Moeda Verde (2011), da Polícia Federal, que incriminou vários sujeitos envolvidos com crimes ambientais, patrimoniais e urbanísticos.

4) Movimentos relacionados ao cicloviarismo: ações e associações organizadas ao redor da crítica à mobilidade rodoviária atuam de forma pontual – mas não acrítica – em busca de ampliar ciclovias na cidade e questionar o primado do transporte individual, denunciando também as mortes evitáveis decorrentes da ausência de ciclovias e de impunidades nos crimes automobilísticos através das *ghostbikes*, colocadas ritualmente nos locais onde ocorreram mortes.

5) Movimentos de ocupações organizadas: na década de 1990, sob a influência de partidos como o PT e adeptos da Teologia da Libertação, ocorreram várias ocupações, em especial na área continental da cidade (hoje consolidadas no bairro Monte Cristo) e algumas na ilha (as Areias do Campeche, etc.). Um longo período sem ocupações organizadas no contexto de crescimento demográfico e em que se aprofundou a segregação em uma cidade onde houve uma politização do tema chama a atenção de quem se debruça sobre a região, e as razões desde retrocesso ainda precisam ser analisadas. Fato é que, mais recentemente, ocorre a retomada dos movimentos de ocupação: em 2012, surge a Ocupação Contestado (em São José), seguida pela Ocupação Palmares (bairro Serrinha) e a Ocupação

Amarildo de Souza (no final de 2013). Destaca-se essa última em função de dois aspectos: expressiva capacidade de arregimentação de adesões por parte de trabalhadores e assumido enfrentamento de classe. A ocupação situava-se em região de altíssimo valor imobiliário – norte da ilha, e correspondia a um dos inúmeros casos de “reforma agrária às avessas”, como diz Gert Schinke (2015), em obra que demonstra o papel do Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina na doação de terras destinadas à reforma agrária aos apoiadores da ditadura empresarial-militar, durante os anos de 1960 e 1970. A Ocupação se organizou via enfrentamento com a burguesia local (sua fração imobiliária), que gerou fortes reações da burguesia local e “vacilações” típicas de uma esquerda conformada com a perda de radicalidade nas suas ações políticas (CALHEIROS, 2016).<sup>5</sup>

Como assinalado anteriormente, o crescimento de ocupações informais seguiu seu curso ao longo deste período. As pesquisas feitas sobre estas áreas apontam para a presença de trabalhadores informais, desempregados, funcionários públicos, migrantes de áreas rurais, migrantes de áreas urbanas de outras unidades da federação, filhos e netos de pescadores da própria cidade.

6) Aumento da população de rua: a cidade conhece, assim como em outros centros urbanos do mundo todo, um crescimento da população de rua decorrente do crescimento do desemprego e do desalento que afetou mais de 40 milhões de brasileiros nos últimos anos, uma parte dela organizada em movimentos específicos e com forte apoio e presença de ONGs e associações de tipo filantrópico de diferentes matizes, e alvo de diversas ações repressivas por parte do Estado.

7) Movimentos organizados de bairros pobres: na nossa avaliação, houve um processo de apassivamento das lutas políticas dos bairros pobres, nas últimas décadas, com algumas exceções. Porém, alguns bairros expressaram uma certa capacidade de organização e resistência (Caso da Vila do Arvoredo/Favela do Siri). Bairros pobres que outrora desempenhavam um papel importante na luta de classes na cidade (como o Monte Cristo)

---

<sup>5</sup> Recentemente, já num contexto de quadro nacional pós-impeachment e um certo rearranjo de setores da esquerda conciliatória, ocorrem a Ocupação Fabiano de Cristo e Ocupação Marielle Franco, em Florianópolis, e Vila Esperança, Mestre Moa, Beira Rio, Nova Esperança e Brejaru, na área conurbada.

passaram a atuar em projetos sociais e programas educativos, muitos deles em parcerias público-privadas, muitas vezes colaborando com entidades empresariais, o que contribuiu para a diluição do componente fortemente classista presente em suas origens e à semelhança do que se observou em todo o país, nas últimas décadas (FONTES, 2010). Processos envolvendo diretamente a questão da moradia ficaram restritos à esfera institucional: a busca de melhorias urbanas em áreas já consolidadas via participação de conselhos foram a palavra de ordem nesse período. Por outro lado, muitos desses bairros têm se mobilizado, de forma contínua, através de passeatas e manifestações, denunciando a violência policial nos bairros periféricos, que nunca cessou de existir na cidade e tem crescido com o avanço das forças profascistas no último período.

9) Plano Diretor Participativo: processo que inicia por pressão de associações de moradores e outras entidades ligadas à questão urbana, a partir do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, e colocado em pauta em 2007. Envolveu, sobretudo, grupos, associações, indivíduos de setores mais qualificados da classe trabalhadora (camadas médias ou pequena burguesia), e conheceu pontos de enfrentamento com a prefeitura de forma bastante evidente. Potencializou, sem dúvida, o que muitos chamam de *alfabetização urbanística*, permitindo que questões locais e pontuais passem a ser vistas como articuladas a uma totalidade espacial (a cidade e a Área Co-nurbada). De certa forma, pode-se dizer que a experiência ou “temporada” do PDP permitiu que alguns setores organizados tenham superado as lutas de caráter vicinal (ao estilo NIMBY - “not in my yardgarden”), comum nas lutas urbanas protagonizadas pelos setores menos empobrecidos da classe trabalhadora. Existem vários trabalhos sobre o tema, sendo um deles produto de seminários feitos ao calor da hora, com depoimentos de ativistas e pesquisadores. Todavia, não chegou a reunir todos os setores envolvidos na questão urbana, o que por si só já leva a toda uma reflexão, como o SINTRASEM (Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal) e outros sindicatos, ocupações ou grupos envolvendo a população trabalhadora da periferia (MPL/Movimento pela Tarifa Zero também não participam). Boa parte dos processos mobilizatórios ocorridos na cidade foram alvo de estudos acadêmicos. Contando com várias universidades, inclusive públicas, na região, a reverberação das mobilizações se expressou

na presença de novas gerações de universitários junto à pesquisadores mais experientes, viabilizando uma *visibilização* dos processos, e trazendo, ora mais, ora menos, elementos importantes para sua compreensão e análise.

## Considerações finais

Uma análise dos processos arrolados anteriormente – que não são de forma alguma exaustivos, carecendo de acréscimos, revisões, aprofundamentos – e o debate coletivo levam-nos, forçosamente, a incluir a reflexão sobre o papel das lutas urbanas em uma sociedade de classes, na atual conjuntura – que não é apenas de avanço dos setores reacionários, mas também de expansão brutal do capitalismo, e ainda, a pensar sobre:

a) O caráter limitado de programas de acesso à moradia popular, tanto em versões mais sofisticadas (como as do Norte Global, de inspiração keynesiana) como os programas fugazes e precários que marcam os países dependentes, para que se evite cair no que Engels chamava de solução pequeno-burguesa para a moradia popular e a crítica à ideia de “uma casa para morar, uma horta para cuidar” (TORNQUIST e MAIER, 2021);

b) a configuração dos sujeitos políticos que compõe atualmente o cenário urbano autoproclamado como popular, no qual a existência de “ONGs”, “projetos sociais”, OSCIPs e entidades filantrópicas com um grande poder de convencimento e persuasão (casos de Institutos como o Wilson Groh e colaboradores, ICOM, Instituto Gustavo Kuerten, etc.) situadas fora do espectro da esquerda anticapitalista;

c) a possibilidade de articular as lutas urbanas de diferentes matizes – moradia, mobilidade, ambientais etc. – com movimentos protagonizados pela classe trabalhadora. Apesar de situadas fora da esfera da produção – lugar onde se situa a contradição fundamental do capitalismo – as desigualdades socioespaciais e a destruição do ambiente natural evidenciam claramente o poder da fração imobiliária do capital no planejamento que, de fato, ocorre na cidade.

A reflexão aqui proposta parte do pressuposto de que as mobilizações urbanas, situadas nessa esfera, guardam especificidades do ponto de

vida da luta de classes e do enfrentamento com o capital. Isoladas das ações políticas situadas diretamente na esfera da produção e do trabalho, não provocarão mudanças efetivas. Podem, entretanto, possibilitar pequenas melhorias concretas e acúmulo de consciência de classe, experienciando a necessária organização popular autônoma e independente. Caso contrário, ficaremos limitados a fazer experimentos de pequeno alcance e de pouco impacto – que não deixam de ser conquistas – mas que não contribuem com a ruptura com a lógica da reprodução da cidade do e para o capital, justamente no momento em que a guerra da classe dominante contra o povo – aí incluída a destruição dos recursos naturais – está mais evidente do que nunca.

## Referências

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2009.

CALHEIROS, Fernando. *Terra, trabalho e teto*. O movimento “ocupação Amarildo”. Florianópolis: Editora Em Debate, 2016.

CARTA mundial pelo Direito à Cidade. Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2005.

FONTES, Virgínia. *Brasil-capital imperialismo*. Rio de Janeiro, Editora da Fiocruz/UFRJ, 2010.

MAGALHÃES, Luis Felipe e TONIN, Victor Hugo. Segregação socioespacial e luta por moradia na grande Florianópolis: raízes e características da Ocupação Contestado. In: CANELLA, F. e TORNQUIST, C.S. (org.). Dossiê Ocupações urbanas. *Revista de Ciências Humanas*, v. 49, n.º 2. UFSC, 2015, p. 234- 256.

MARICATO, Ermínia. *Impasses da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MIRANDA, Rogerio e LORENZI, Cibele. *Diagnóstico de áreas de interesse social de Florianópolis*. PMF, 2006.

PEREIRA, Elson. A política urbana e o ideário crítico da Reforma urbana incluído na Constituição de 1988. *Revista de Sociologia e Direito*, v.20, n.º 2, 2018.

PIMENTA, M.A.C.; PIMENTA, L.F. e EIPPEL, S. Processo de ocupação e serviços urbanos no Maciço Central. *Extensio - Revista de extensão*. UFSC, v.3, n.º 4, 2006.

ROLNIK, Raquel (org). *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

SCHINKE, Gert. *O Golpe da “Reforma Agrária”*. Florianópolis: Editora Insular, 2014.

SOUZA, Eduardo e SUGAI, Maria Inês. Minha casa, Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. *Cadernos da metrópole* 20 (41), Dossiê Mobilidade especial. Jan. abr. 2018.

SUGAI, Maria Inês. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial em Florianópolis*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015a.

SUGAI, Maria Inês. *Há favelas em Florianópolis?* São Paulo. Infosolo. 2015b.

TORNQUIST, Carmen Susana e MAIER, Jefferson Adriano. Uma comparação entre o conceito de escassez de moradia de Engels e o conceito de déficit habitacional. *Revista Novos Rumos*, v. 58, jan-jul 2021, p. 89-103.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento estratégico. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia. VAINER, Carlos (Org). *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2001.





## Plano Diretor Participativo - Uma experiência frustrante

César Ismar Schenini

Este texto é um breve relato de minha participação na elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, conforme determinava a Lei Federal do Estatuto da Cidade.

A adequação do plano diretor de Florianópolis à lei do Estatuto da Cidade, que primava pela participação popular, era mais que necessária e aguardada por todos. Contudo, ocorreram muitas intempéries, além da falta de material que deveria ter sido fornecido pela Prefeitura Municipal de Florianópolis através do seu órgão de planejamento, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF).

Foi um trabalho árduo e voluntário por 24 meses, conforme veremos a seguir.

Em novembro de 2006, tomei conhecimento do início das discussões do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, com a realização de Audiências Públicas para eleger os 13 representantes distritais que integrariam o Núcleo Gestor. E, assim, fui eleito para representar os moradores do distrito de São João do Rio Vermelho, como representante distrital no Plano Diretor Participativo (PDP). A princípio, não tinha nenhuma pretensão de ser esse representante, mas queria ajudar no que fosse preciso. A Audiência Pública foi realizada em 6 de dezembro de 2006, no auditório da escola Maria Conceição Nunes, com início às 19 horas (Foto1).

## Foto 1: Audiência Pública em 6 de dezembro de 2006



Fonte: Arquivo do IPUF.

Na eleição do representante distrital, concorreram oito pessoas, sendo que apenas os mais votados seriam eleitos, sendo um titular e dois suplentes, e fiquei como primeiro suplente.

Passado o pleito, iniciamos os trabalhos, porém dúvidas sobre a metodologia pairavam sobre nossas cabeças. Uma delas era justamente a falta de material para estudos a serem fornecidos pelo IPUF, como mapas de levantamento *aerofotogramétrico*, geoprocessamento e situação atual das irregularidades advindas de anos de negligência por parte do poder público. Mesmo sem esse material, porém, e com a promessa de que seríamos atendidos em nossos pleitos, continuamos na programação do PDP.

O organograma inicial do PDP era composto da seguinte forma:

1. Núcleo Gestor
2. Núcleos Distritais
3. Oficinas
4. Audiência Pública para homologar resultado das oficinas

Entretanto, numa das primeiras reuniões do Núcleo Gestor, os distritais solicitaram alteração no organograma, incluindo Oficinas de Conciliação,

pois entendíamos que alguns pontos, principalmente limítrofes entre bairros, poderiam ser conflitantes e careciam de ajuste. Porém, essas audiências de conciliação nunca foram realizadas.

No Rio Vermelho, o primeiro passo seria formar o Núcleo Distrital do Rio Vermelho (NDRV), para iniciar os trabalhos após a temporada, mesmo porque muitos moradores trabalhavam mais na temporada, ficando sem tempo para participar das reuniões.

No final de fevereiro, na primeira reunião, fiquei no lugar do titular, que abriu mão da vaga. Um pequeno grupo de moradores não aceitou o fato e tentou anular a Audiência Pública e realizar nova eleição. O caso foi levado à presidência do IPUF e ao Núcleo Gestor, que rechaçaram a proposta de nova eleição, alegando que os recursos do município para tal já haviam se esgotado e, se cada comunidade ficasse incomodada com este ou aquele representante eleito por picuinhas, ficaria inviável o processo.

Como dizia o grande Zagalo: “Vão ter que me engolir!”

Imbróglgio resolvido, partimos para montar as estratégias de como elaborar as reuniões, oficinas e seminários.

O distrito de São João do Rio Vermelho é muito diferente dos outros bairros, que têm um centrinho formado que toda comunidade acessa. Sua formação longitudinal, com cerca de 8 km de extensão, dificulta muitas vezes o deslocamento dos moradores.

Um dos maiores problemas do distrito são as ruas extensas, que variam de 1 km a 1,5 km de extensão, sem ruas transversais, e muitas delas com três metros de largura, obrigando o caminhão de lixo a entrar de ré, e sem acesso para os bombeiros, pois não tem como manobrar. Nessa época, tínhamos cerca de 193 ruas oficiais no bairro, fora as clandestinas. Dessas, apenas três ou quatro eram calçadas. O resto era chão batido e, a cada chuva, viravam ruas de lama, e as pessoas e alunos da rede escolar saíam com sacolas plásticas nos pés para não sujar os calçados. Outro obstáculo que a comunidade enfrentava era e é a falta de regularização fundiária.

Como é que funcionava no passado? A Constituição de 1988 incorreu em um erro grave que foi corrigido somente em 2007, com a PEC do ex-prefeito Edson Andrino, que retirou do artigo constitucional as ilhas costeiras, sedes de município, dos territórios da União. Pois, em território da União, não existe escritura pública, apenas posse. E, assim, o bairro foi crescendo desordenadamente.

Como comunidade tradicional de pescadores, eles é que possuíam essas glebas extensas, e quando o patriarca ou a matriarca faleciam, a área era dividida entre os irmãos, que abriam uma picada de três metros, dividiam em lotes e, assim, foram vendendo com contrato de gaveta.

Optamos por fazer reuniões de organização na escola, porém na hora de realizarmos as oficinas que clamavam por maior participação popular, dividimos o bairro em quatro partes sendo:

- a) Muquém = Associação do Loteamento da Caixa
- b) Costa do Moçambique (travessão) = Igreja Sta. Clara
- c) Rio Vermelho Centro = Escola Maria Conceição Nunes
- d) Rio Vermelho Sul = Hotel Fazenda Engenho Velho

As oficinas foram realizadas sempre aos sábados, na parte da tarde, e a participação dos moradores foi muito boa.

Para termos esse engajamento dos moradores, solicitamos ao IPUF ajuda na divulgação com faixas, cartazes e carro de som, já que nem chamadas na TV e rádio a prefeitura fazia, ao contrário da nossa vizinha São José, que fazia chamadas sistematicamente e sem rede social na época.

Com a ausência de material e documentos para nortear nosso trabalho, nos fixamos no Estatuto da Cidade e o usamos como balizador do que poderia e o que não poderia ser contemplado no PDP.

Os principais pontos do PDP que queríamos organizar eram a regularização fundiária, a falta de licença para instalação de rede de água e energia elétrica, pois os lotes eram negociados de forma clandestinas, uma vez que nenhum condomínio ou residencial possuíam autorização da prefeitura com alvarás. Como a lei do Estatuto da Cidade exigia a participação popular de forma democrática, os moradores compareciam em peso nas reuniões, pois todos queriam contribuir com o processo participativo.

Durante esses dois anos, mesmo enfrentando todas as dificuldades possíveis, conseguimos compilar todas as informações colhidas nas oficinas e montar uma proposta contundente e própria ao bairro que atendessem não só os moradores nativos como os novos moradores que hoje comportam a peculiaridade da comunidade.

Contudo, nem tudo eram flores, pois as propostas mais polêmicas eram levadas às reuniões do Núcleo Gestor e lá as discussões ficavam mais acaloradas, principalmente quando tratávamos de construções irregulares,

sistema viário, transportes, regularização fundiária, saneamento básico e outras melhorias para as comunidades.

Na época eu trabalhava como assessor de um vereador e o questionava sobre o motivo de a Câmara Municipal de Florianópolis, mesmo tendo cadeira no Núcleo Gestor, não nomear um representante. A resposta foi a pior que ouvi de um vereador que veio dos movimentos sociais.

R: *"Para quê? Quando chegar aqui a gente vai mudar tudo mesmo!"*

Após ouvir isso, decidi duas coisas:

1. Que iria continuar à frente do NDRV até a compilação das oficinas e realização da Audiência Pública para homologar os resultados em benefício da comunidade;
2. Demitir-me do cargo de assessor parlamentar, por incompatibilidade.

A Audiência Pública para homologar os resultados das oficinas foi realizada no pátio da escola Maria Conceição Nunes. Infelizmente, no dia choveu muito e a participação popular ficou prejudicada. Como não seria possível adiar, seguimos em frente com as pessoas presentes.

No meio da apresentação, alguns descontentes, o mesmo grupo que queria nova Audiência Pública e da especulação imobiliária e que teve suas propostas negadas pelo voto dos moradores, entre elas a de ampliar de dois para cinco pavimentos as construções, se levantou e saiu.

Entretanto, um deles, na saída, tirou a extensão que ligava o projetor e o equipamento de som da tomada, como represália, e quase foram presos pelo presidente do IPUF, que também era delegado da Polícia Federal.

Assim, após finalizadas essas etapas, me retirei do processo.

Foram dois anos de árduo trabalho VOLUNTÁRIO, sem nenhum respaldo por parte do poder público.

Os mapas que nos prometeram no início nunca chegaram e depois disso vieram as interrupções nos trabalhos e o NGPDP ficou parado por dois anos. Neste tempo, as etapas estipuladas no cronograma inicial foram suprimidas. As oficinas de conciliação sequer ocorreram e no futuro teremos conflitos entre bairros em seus limites geográficos.

Eu acreditava que o que é aprovado numa Audiência Pública, para o bem das comunidades, só poderia ser modificado por outra Audiência Pública. Está aí a Lei 482/2014, que me provou o contrário: *o que é aprovado em Audiência Pública pode ser mudado por vereadores inescrupulosos.*

Atualmente, acredito que deveríamos rever algumas das propostas já aprovadas na Audiência Pública, pois, em 2013, tivemos a inserção da comunidade quilombola Vidal Martins, que não está contemplada no plano diretor. Os quilombolas moravam lá, mas não estavam organizados, e hoje lutam pelo seu direito às terras onde o patriarca Vidal Martins morou, ainda escravizado. Isso é uma dívida histórica que a comunidade nativa do Rio Vermelho tem para com eles.

Para corrigir esses problemas, nada melhor do que pôr todas as cartas na mesa de negociação, ampliar a participação das comunidades remanescentes e chegar a um meio termo. Lembro que os povos tradicionais não estão contemplados de forma direta no Estatuto da Cidade, falha que deve ser corrigida.

Talvez o REURB, programa de reurbanização pelo qual os moradores buscam a regularização das suas propriedades, tendo o direito à escritura pública dos imóveis, possa contemplar e corrigir este erro. Mas vai precisar de muita vontade política para fazê-lo. Uma dessas correções é, justamente, a demarcação da área quilombola, que corre na justiça desde 2013, em fase final no INCRA.

Sem essas correções, o plano estará sempre incompleto e teremos questões jurídicas a resolver.

Para concluir, o atual prefeito, em julho de 2017, interrompeu o processo justo quando iniciávamos a conferência final, no segundo semestre daquele ano, e, de lá para cá, tudo foi paralisado. Somente retomou-se a discussão de plano diretor depois de três anos, com a criação do Conselho da Cidade, que foi em grande parte constituído por representantes “chapa-branca”, pois a participação popular com os representantes distritais foi alijada do processo, que é o maior retrocesso.

Se a lei do Estatuto da Cidade fosse levada a sério pelos administradores municipais, muitas das mazelas da sociedade seriam apaziguadas. Hoje há uma proposta de revisão do atual plano diretor que o atual prefeito, em plena pandemia mundial, quer enviar aos vereadores no início de 2022.

Boa coisa daí não deve sair!

Vamos esperar.

## Experiências de acessibilidade a partir do Grupo de Trabalho Floripa Acessível - Segmento de Mobilidade e Acessibilidade do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis

Denise Siqueira

O Grupo de Trabalho Floripa Acessível já estava atuante no IPUF – Instituto de Planejamento Urbano, junto à Prefeitura de Florianópolis, composto por integrantes da comunidade, entidades representativas de pessoas com deficiência<sup>1</sup>, e foi oficialmente criado na 2ª Conferência das Cidades com o intuito de atuar, principalmente, no processo de construção do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, por meio do Decreto n.º 4771/2005. Demandou a pactuação democrática trazida pelo Concidades (2003), de participação e controle social para a construção da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Segundo o próprio documento, o “apartheid social, a especulação imobiliária, a falta de acesso aos serviços básicos de infraestrutura são verdadeiros atentados à cidadania” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, p. 3). Os representantes do nosso segmento, da mobilidade e acessibilidade, foram eleitos em Audiência Pública, realizada no TAC – Teatro Álvaro de Carvalho, em agosto de 2006, para compor principalmente no processo de construção do Plano Diretor Participativo junto ao Núcleo Gestor.

---

<sup>1</sup> São elas a ACIC – Associação Catarinense para Integração do Cego; AFLODEF – Associação Florianopolitana de Deficientes Físicos; CONEDE – Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência; UFSC – Comitê de Acessibilidade da Universidade Federal de Santa Catarina; Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da OAB-SC; Fundação Catarinense de Educação Especial e profissionais técnicos do IPUF e SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, na época denominada SUSP (Superintendência de Serviços Públicos).

Um dos grandes desafios postos à democracia, em função do ritmo que é determinado pelo sistema capitalista em que somos regidos, é a condição temporal, que a regula inversamente à condição temporal determinada pelo capital. Diferente de uma ditadura, do totalitarismo ou qualquer outra forma de governo autoritário, a democracia pressupõe o diálogo e demanda tempo. As outras formas são rápidas e impositivas, já a democracia pede ouvidos abertos, ideias na mesa, reflexões, renúncias, coração, debate, negociação.

O Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo (NGMP-DP) detinha o dever de desenhar o que chamávamos de “A Cidade que Queremos”. Porém, nunca se tratou de tarefa simples. Apesar de tudo, no tabuleiro do jogo de interesses, todos estavam ali, de corpo e alma, com o desejo de construir esse processo, de concretizar o compromisso, com a possibilidade de sonhar diferente.

Espaço de convívio, de respeito e de relações conflitantes em que, ao longo dos anos, a fluidez e as tensões se revezaram. Muitas vezes, intransigências e arbitrariedades resultaram em ações e reações acaloradas. Por mais que se tenha pretendido construir um processo menos representativo e mais participativo, é impossível considerar que todos os atores presentes ali estivessem em condição de igualdade, uma vez que os cidadãos, moradores e trabalhadores estavam lá no seu raro tempo livre, voluntariamente. Já o poder público detinha o controle do processo com suas representações presentes remuneradas e o empresariado munido de seu grande poder econômico e jurídico interventor que, em muitas vezes, lhe conferiu capacidade de controle do poder e até do poder público, inclusive.

Outra questão relevante foi a personificação de alguns representantes, que por vezes acabaram personificando a participação que deveria ser do interesse coletivo, ora no outro, ora em si mesmo, resultando em gasto de tempo e energia em ataques constantes a indivíduos ou investindo defesa em interesse pessoal e desconsiderando as demandas do distrito. Foram esses alguns dos desafios postos para o aprendizado desse novo processo.

Durante o processo de construção participativa do PDP, o GT Floripa Acessível teve, por vezes, a sua produção desconsiderada pelos técnicos da prefeitura, que argumentavam que não éramos nós, os usuários dos sistemas, mas eles, como profissionais, quem determinariam o melhor para nós, usuários. A intransigência, a falta de ouvidos e o descumprimento de decretos, leis e inclusive da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Defi-



ciência, ratificada e promulgada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 186/2008 e Decreto Presidencial 6.949/2009, foram impositivas e confrontadas. Entre outros, a defesa do lema da Convenção: “Nada sobre nós sem nós. Nada sobre as pessoas com deficiência sem as pessoas com deficiência” resultou no envolvimento, inclusive, do MPF – Ministério Público Federal para reconduzir o andamento dos trabalhos.

A primeira minuta do anteprojeto do PDP de Florianópolis, apresentada pela prefeitura para a apreciação pública, continha referências incompletas a respeito da acessibilidade e inclusões extremamente genéricas. Não apresentava os anexos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho (GT), não contemplava absolutamente nada referente à acessibilidade nas áreas verdes de lazer, nem menção à ABNT, ou à inclusão, ou ao desenho universal e se resguardava explicitamente do critério de acessibilidade para as áreas de valor histórico e cultural.

Em função desse conflito, o GT Floripa Acessível ressaltava que a Câmara Técnica sobre Regulamentação das Normas Constitucionais sobre Locomoção e Acessibilidade das Pessoas com Deficiência, da Coordenadoria Nacional para Integração das Pessoas com Deficiência do Ministério da Justiça, emitiu relatório final em dezembro de 1995, cuja proposta n° 13 expressou que: “edificações e espaços públicos tombados ou preservados pelo patrimônio histórico, devem assegurar a acessibilidade, devendo respeitar os princípios definidos nos respectivos atos de tombamento ou preservação”. Em consonância com o exposto, a Instrução Normativa n.º 1, de novembro de 2003, do IPHAN, dispõe sobre a acessibilidade aos bens culturais imóveis, acautelados em nível federal e outras categorias, conforme especifica (IPHAN, 2003). Mas os técnicos sempre se resguardaram o direito de ignorar a informação.

Em 2008, tendo em vista um documento desagregador apresentado em nome do Núcleo Gestor, por parte da prefeitura, o qual não cumpria o papel de repactuar, o GT Floripa Acessível protocolou esclarecimentos em documento próprio sobre sua posição, enquanto segmento do NGP, como segue:

Tendo em vista que o citado documento de repactuação não atingiu ao objetivo proposto, o qual, abrir o diálogo entre as partes visando corrigir distorções decorrentes do processo, e ao contrário, criou um clima tenso e desagregador, decidimos nos reunir para reelaborar carta própria que expresse a nossa posição. Cientes de que não podemos nos basear em fundamentos abstratos devemos, em conjunto, o poder público e a sociedade civil, com minúcia, determinar

o que o município deveria tomar para si para dirigir por meio da sabedoria pública. Talvez tenhamos como principal tarefa discutir a agenda, com a tarefa complementar de imaginar formas à gestão dentro de uma democracia, capaz de realizar a agenda.

Provavelmente o tamanho ideal de unidade de controle e organização estejam em algum ponto entre o individual e esta governança contemporânea. Porventura nesta entidade, de forma semiautônoma dentro do governo, cujo critério de ação seja o bem público, excluídos os motivos das vantagens particulares, embora seja preciso deixar-lhe algum lugar até que se amplie o âmbito de altruísmo dos homens.

Entidade autônoma, estando, porém, sujeita à soberania da democracia, expressa através da Câmara, na qual os proprietários do capital financeiro estejam quase dissociados da administração, para que assim a estabilidade e a reputação gerais da instituição sejam levadas mais em conta pela administração em função do bem-estar social do que a maximização dos lucros.

Devemos aproveitar-nos plenamente das tendências naturais de nossa época e faz-se importante a separação dos serviços tecnicamente sociais dos tecnicamente individuais. A mais importante agenda pública diz respeito às funções que estão fora do âmbito individual, aquela que ninguém adota se a prefeitura não o faz. Porque para o bom governo é importante atender e fazer as coisas que deixam de ser feitas.

Os maiores males econômicos são frutos do risco, da incerteza e da ignorância, que geram grandes desigualdades de riqueza; causa do desemprego e do subemprego, da redução da eficiência e da produtividade. E a cura desses males, deve ser buscada deliberadamente pelo Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo.

Publicidade, se necessário por força de Lei, dos fatos internos que seria útil conhecer ao todo da população para o devido acompanhamento e construção do processo. Estas medidas envolveriam a sociedade no discernimento e controle, num ato coordenado de apreciação inteligente.

À população, através de canais produtivos mais racionais, deve-se desenvolver a política que mais convenha à maioria, e assim determinado, deve-se fazê-la funcionar através do aperfeiçoamento técnico de nosso sistema, por meio da ação coletiva, com a consciência de que as maiores lutas costumam ser travadas em torno do que pode ser denominado psicológico ou moral.

Uma preferência nossa deve ser pela organização de nossos problemas, de modo a apelar o menos possível para o motivo monetário, e não o máximo possível, sendo evidente que não é possível passar sem o motivo monetário.

Os gestores do capitalismo costumam ser indevidamente conservadores. Ao ponto de rejeitar mudanças em sua técnica, que na verdade poderiam realmente reforçá-lo e preservá-lo.

Poderá chegar um dia, em que estaremos mais esclarecidos a poder tratar do capitalismo como uma técnica, eficiente ou não, o qual, sabidamente administrado, provavelmente possa se tornar ainda mais eficiente.

Atualmente, nossa simpatia e nossa razão estão sujeitas a ficar em lados diferentes, o que constitui um estado de espírito doloroso e paralisador. O GT Floripa Acessível, bem como o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo, em função de certos desacordos com relação a algumas ações do Ipuf, se manifestou no intuito de propor uma repactuação com a intenção primordial de buscar a unidade e não de apontar dedos ou condenar.

Não fomos felizes na primeira expressão dessa manifestação. E assim, bem como reconhecendo todo o trabalho do Ipuf como um órgão altamente competente, por meio desta, solicitamos desconsiderar-nos do primeiro documento na expectativa de retomarmos a real intenção proposta, que é a repactuação.

Devemos primar por fazer do Núcleo Gestor Participativo, uma organização social tão eficiente quanto possível, sem ofender nossas noções em prol de um modo satisfatório de vida.

O próximo passo à frente deve vir, não da agitação política ou de experimentos prematuros, mas da reflexão. Através de um esforço da mente, precisamos esclarecer nossos próprios sentimentos. Desta forma, entregamos esta carta que se apresenta com a anuência de todos os membros.

Denise de Siqueira

Representante do GT Floripa Acessível no Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis

É fato que o que torna uma pessoa mais ou menos dependente é o meio em que ela vive. Portanto, a acessibilidade é o mecanismo para neutralizar as barreiras, constituindo-se num direito associado, dentre outros aspectos, à mobilidade urbana. Por sua vez, a mobilidade é fator de democratização das cidades, pois a democracia só é exercida plenamente quando as pessoas têm a liberdade e os meios para usufruir dos bens e serviços indispensáveis à vida cotidiana. No entanto, muitos brasileiros ainda se veem privados do acesso espacial e social, nos mais diferentes graus, particularmente as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Sem contrapor às legislações maiores, cabe à municipalidade a atribuição de editar o arcabouço legal e normativo que atenda, em sua esfera de competência, as demandas de acessibilidade local. A Constituição Federal de 1988 já tinha atribuído ao município a competência de “Legislar sobre assuntos de interesse local” e promover “adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. O denominado Princípio do Interesse Local encontra respaldo na Constituição da República, especificamente em seu artigo 30, I, que determina a possibilidade de o município legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo dados levantados em 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo menos 45 milhões de pessoas têm algum tipo de deficiência, o que representa quase 25% da população do país.

A Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000, “Estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e deu outras providências”; atualmente a LBI – Lei Brasileira de Inclusão n.º 13.146/2015, é também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, atualizado em 2015. Estima-se, no entanto, que nem todas as pessoas que precisam têm o atendimento social que deveriam em função das dificuldades impostas pela falta de acessibilidade.

Na prática atual é até fácil assegurar o seu direito à escola, ao trabalho, ao lazer. Difícil mesmo é fazer essa população chegar a esses locais, pois encontram pelo caminho não só as barreiras arquitetônicas e as barreiras de transporte como também as atitudinais, que materializam o capacitismo<sup>2</sup> no território. O mesmo acontece com relação aos direitos de lazer, ao esporte e à cultura.

Durante o decorrer de todo este processo de construção, ocorreu a ratificação e promulgação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu protocolo facultativo pelo Brasil, facilitando a supressão dos empecilhos à utilização, com segurança e autonomia pelas pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, dos espaços, mobiliários e equipamentos

---

<sup>2</sup> **Capacitismo:** ideologia de opressão às pessoas com deficiência. Discriminação, preconceitos e opressão contra pessoas com deficiência, advindos da ideia de que PcD são inferiores às pessoas sem deficiência. Se refere tanto à opressão ativa e deliberada (insultos, considerações negativas, arquitetura inacessível) quanto a opressão passiva (reservar às pessoas com deficiência tratamento de pena, inferioridade/subalternidade). É um termo análogo aos termos machismo e racismo.

urbanos, dos transportes e do sistema de comunicação, a fim de que, como todas as demais, estas também possam deles tirar proveito para o seu crescimento social.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT também se manifesta neste universo, ao editar a Norma Brasileira 9050 (NBR9050), que trata da acessibilidade em edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Essa norma está constantemente passando por revisões e atualizações de forma a garantir a efetivação da acessibilidade. É pelo fato de esta NBR estar citada em leis e decretos, ela deixa de ser apenas recomendatória e passa a aplicação compulsória, como súmula vinculante<sup>3</sup>.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) traz em seu artigo 41: O plano diretor é obrigatório para cidades:

§ 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Incluído pela Lei n.º 13.146, de 2015)

Com relação ao exposto, o Estatuto da Cidade prevê a implementação ou atualização do plano diretor das cidades brasileiras. É o Plano Diretor Participativo que deve detalhar elementos principais: a função social da propriedade e a participação popular no planejamento e gestão das cidades. Para que isso aconteça, o Ministério da Cidade formulou uma cartilha e metodologia de elaboração e revisão do PDP, no qual apresenta os instrumentos de participação, tais como as Conferências, as Audiências Públicas e a formação de Grupos Temáticos com interesses Específicos e Delimitados.

---

<sup>3</sup> A **súmula vinculante** é um mecanismo constitucional de uniformização da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que possui força normativa sobre os órgãos do Poder Judiciário, bem como sobre toda a administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Dentro desta perspectiva, o GT Floripa Acessível foi um grupo temático que contribuiu, participando intensamente na revisão do Plano Diretor de Florianópolis. O tema básico do GT Floripa Acessível, como o próprio nome já mostra, é a acessibilidade no município de Florianópolis de forma integrada com a região em que se encontra. A partir de reuniões, observações em campo, passeios assistidos e leituras complementares, o GT levantou uma série de problemas que impossibilitavam a plena acessibilidade espacial, que vão desde comportamentos da administração pública até obstáculos rígidos das áreas públicas e apresentou soluções.

A visão de um “homem normal” é que balizava até então a elaboração de políticas públicas, uma atitude preconceituosa que excluía o diferente. O trabalho do GT Floripa Acessível teve forte relevância em função das parcerias que se estabeleceram com órgãos estaduais, municipais e até federais, além do grupo das pessoas com deficiência e colaboradores como: IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (responsável pelos projetos de obras públicas na cidade), SUSP (secretaria responsável pela fiscalização, posturas e edificações na cidade e que atualmente leva o nome de SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano), SMO – Secretaria Municipal de Obras (responsável pela manutenção e execução de calçadas em obras públicas), a Câmara Municipal de Florianópolis, a OAB-SC – Ordem dos Advogados do Brasil em Santa Catarina, Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Com o Contran – Conselho Nacional de Trânsito, nacionalizamos para todo o território o documento de uso e as vagas demarcadas para idosos e pessoas com deficiência que havíamos criado para o nosso município com a participação das instituições Aflodef – Associação Florianopolitana das Pessoas com Deficiência Física, ACIC – Associação para Integração do Cego, Fundação Catarinense de Educação Especial, CONEDE – Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência e o Comitê de Acessibilidade da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Considerando o exposto, cabe, portanto, à administração pública municipal promover a acessibilidade, não só no aspecto legal, como também no aspecto de conscientização e sensibilização da população em geral, quanto à sua importância para a inclusão social dos indivíduos.

Tais demandas de acesso, geral e irrestrito, devem ser contempladas na ordenação espacial territorial mediante o planejamento e o estabelecimento

de políticas públicas setoriais, sob os princípios estabelecidos na Lei Orgânica, o que demonstra que o município detém certa autonomia com relação aos demais entes federados.

Em dezembro de 2008, Florianópolis atualizou sua legislação com a Lei n.º 7801/2008, tendo como marco principal da lei trazer os conceitos de inclusão e participação ao planejamento municipal. O planejamento proposto é inclusivo se, ao incidir sobre todos os segmentos da sociedade, trazer justiça social, efetivando direitos e transpondo o simples estabelecimento de parâmetros.

Os parâmetros de normalidade, se é que existe o homem “normal”, sempre determinaram a elaboração das políticas de planejamento territorial, principalmente em nível regional. Tal fato revela uma conduta preconceituosa, que exclui o diferente.

E foi com base nessa conjuntura que eu, enquanto pesquisadora e estudante de pós-graduação Denise de Siqueira, desenvolvi estudo de pesquisa aprofundado sobre a temática no PGAU UFSC – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, História e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina sob a orientação do arquiteto e professor doutor Lino Fernando Bragança Peres (SIQUEIRA, 2017).

O estudo se desenvolveu com o intuito de atender as leis específicas e normas técnicas que estabelecem a obrigatoriedade da promoção da acessibilidade e do Desenho Universal para a eliminação das barreiras arquitetônicas. Buscou-se fornecer o conhecimento jurídico e espacial para o desenvolvimento de ações, essenciais para a identificação das barreiras que dificultam ou impedem o exercício da cidadania em condição de igualdade entre todas as pessoas, em especial às pessoas com deficiência (SIQUEIRA, 2017).

A questão da acessibilidade é uma preocupação nova dentro do âmbito das posturas municipais. O desconhecimento da legislação que regulamenta o direito de acessibilidade por parte dos técnicos envolvidos em realizar interferências no espaço urbano, aliado ao desinteresse de muitos pelo tema, afasta e atrasa a construção de uma cidade inclusiva.

Deste longo processo coletivo, o mais duro golpe veio em 2013, com a extinção por decreto do então prefeito Cesar Souza Júnior, que arbitrariamente apresentou o projeto de lei do plano diretor em outubro à Câmara Municipal, depois de duas Audiências Públicas, uma chamada pelo IPUF e outra pela Câmara Municipal de Florianópolis.

A Minuta 2 do anteprojeto do plano, apresentado pela prefeitura, desta vez, entre outros, desconsiderava em absoluto o documento anexo da mobilidade e acessibilidade produzido pelo GTFA, IPUF e SMDU ao longo dos mais de dez anos e que era presente na produção apresentada até o ano de 2013. Mais uma vez estávamos vivendo os sintomas dos novos momentos vindouros – e que estão presentes hoje, no controle do Brasil pandêmico, reivindicando o reconhecimento do trabalho de mais de dez anos de esforços produzidos e o cumprimento das leis.

Já naquele período se desenhava o controverso caminho trilhado pelo Brasil, que resultou, em 2016, no Golpe sem crime que depôs a Presidenta Dilma Rousseff e a ascensão que desembocou no Brasil de controle reacionário, negacionista, perigoso e que se refletiu em todas as instâncias.

Com o decorrer de todo o processo de trabalho do Núcleo Gestor, é inquestionável que avanços foram alcançados e documentados, inclusive no tocante às pautas da mobilidade e acessibilidade, mas entre os altos e baixos, interrupções e voltas desse processo, que sofreu com as influências das mudanças de gestão quadrienal dos governos municipais, estávamos nós novamente, em 2016, mediados pelo MPF, lutando pelo processo.

A regulamentação da Constituição de 1988 havia se concretizado depois de 13 anos, com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, e o Plano Diretor Participativo tinha se tornado o instrumento fundamental para sua aplicação.

Com o desmonte dos órgãos de controle, observou-se o retorno de antigas práticas e discursos, com ataques aos Planos Diretores Participativos por parte de prefeitos alinhados com a nova linha dura de condução do Estado e atrelados aos especuladores imobiliários, que voltam a naturalizar e responsabilizar os moradores periféricos pela precariedade em que vivem nos seus bairros, deixando-os desassistidos ao tempo em que abrem vias planejadas acompanhadas de toda infraestrutura de energia e saneamento em áreas vazias e ressignificando o valor das terras.

E o que concluir de tudo isso? Para nosso consolo e desagrado do segmento conservador reacionário, o sistema é dinâmico, sendo impossível tratá-lo em termos de manutenção do status quo. Porque por mais que se consiga segurar e retardar avanços e mudanças, a evolução e transformação constantes são premissas do sistema e da vida.



Embora termos uma lei com o elevado nível do Estatuto da Cidade, hoje as nossas cidades estão sob um iminente ataque da especulação imobiliária, que não se contenta com o plano diretor. O plano diretor não chega a mudar a realidade de vida da maioria da população, mas regula de alguma forma a cidade do mercado, a cidade formal. É a isto que estamos submetidos hoje.

O GT Floripa Acessível, bem como os demais integrantes do Núcleo Gestor do PDP, empenhou-se na tarefa de fazer surgir uma nova maneira de pensar a cidade, que favorecesse um desenvolvimento mais humanizado e sensível aos problemas de mobilidade urbana e a garantia do exercício pleno da democracia, por crer que, com a participação e apoio de todos, poder público, sociedade civil e setores privados, seria possível assegurar uma Florianópolis acessível e para todos. De todo modo e embora com o desfecho presente, não foi uma experiência ruim nem tempo perdido. Foi desafio e aprendizado.

É muito justo reconhecer a qualidade do Estatuto da Cidade, por ser uma lei holística, descentralizadora e contemporânea, com diversos instrumentos amarrando a participação democrática e tornando obrigatória sua aplicação em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes.

O Estatuto da Cidade subordina a centralidade da política urbana à gestão democrática e participativa e é a submissão da propriedade privada ao interesse social. Já o plano diretor tem que dar diretrizes para a lei orçamentária e levar em conta o orçamento e o plano plurianual, tudo articulado. A distância entre a lei e a realidade ocorre porque o investimento público tem sido aplicado contrariamente à busca da igualdade social, contrariando o combate à desigualdade.

O Ministério das Cidades foi muito festejado no mundo, com um Conselho Nacional em três níveis. E ainda que haja uma desafiadora dificuldade de aplicação, com uma concentração de forças ele pode ser possível. Houve uma regressão sim, mas avançamos e tivemos conquistas institucionais importantes. O movimento de evolução das instituições, com mais ou menos força, devido aos enfrentamentos dos momentos presentes, sempre continua.

A retomada do envolvimento dos diversos setores sociais na elaboração de políticas públicas resultará em seu caráter participativo, alcançando o conceito de uma participação coletiva da sociedade civil. Não só dos administradores públicos, mas também dos grupos populares, que passam a ter voz ativa e poder de decisão sobre os rumos dos planejamentos. Tal prerrogativa também vai ao encontro da Convenção da ONU.

A principal barreira a ser transposta pelos movimentos sociais é a da hierarquização das importâncias. Não deve existir hierarquia nas pautas de lutas. Todas importam. É claro que, conforme o que estiver em evidência no embate do momento, é onde deve ser concentrada a energia, mas é aqui que a prioridade deve falar. Independentemente de ser a minha ou a sua frente de lutas, todos devem assumir para si a pauta e abraçar o enfrentamento e a defesa. Só aqui. Nos demais momentos, todas as lutas importam igualmente.

O plano diretor, inspirado no Estatuto da Cidade, trouxe uma mudança de paradigma, buscando equilíbrio social, econômico e ambiental, e não precisamos de muito mais no que se refere à legislação. O que ele não pode é ser apenas normativo, ele tem que ser de ação, para implementar a acessibilidade na arquitetura urbana, como elemento estruturante do direito à cidade e seu território, que elimine as barreiras arquitetônicas causadas pela segregação socioespacial e suas profundas desigualdades. Desta forma, a partir da experiência vivida, é preciso retomar as rédeas, mas sendo pragmáticos.



## Referências

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Decreto n.º 5.296*, de 2 de dezembro de 2004. DOU de 03/12/2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. *Decreto Legislativo 186*, de julho de 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm). Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. *Decreto Presidencial 6949*, de março 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. *Estatuto das Cidades* – 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p. Conteúdo: Dispositivos Constitucionais – Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – Vetos Presidenciais – Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979 – Lei n.º 8.245, de 18 de outubro de 1991 – Decreto n.º 5.790/2006 – Índice Temático. 1. Política urbana, estatuto, Brasil. 2. Política urbana, legislação, Brasil. I. Título.

BRASIL. *Lei n.º 10.048*, de 8 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10048.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 10.098*, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 10.257*, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 9 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 13.146*, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm). Acesso em: 20 out. 2021.

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: *Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*: Decreto Legislativo n.º 186, de 9 de julho de 2008; Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009; Declaração Universal dos Direitos Humanos.

CRPD. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>. Acesso em: 28 out. 2021.

FLORIANÓPOLIS. *Lei 7.801*, de 30 dez 2008. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a prioridade de atendimento e a promoção da acessibilidade das pessoas que especifica e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

IPHAN. Instituto de Planejamento histórico e Artístico Cultural. *Instrução Normativa n.º1/2003*. Brasília: Ministério da Cultura. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Instrucao\\_Normativa\\_n\\_1\\_de\\_25\\_de\\_novembro\\_de\\_2003.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Instrucao_Normativa_n_1_de_25_de_novembro_de_2003.pdf). Acesso em: 28 out. 2021.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *2ª Conferência das Cidades*. Reforma Urbana: Cidade Para Todos. Construindo Uma Política Nacional De Desenvolvimento Urbano. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades\\_II/texto\\_base\\_2\\_conferencia\\_cidades.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_II/texto_base_2_conferencia_cidades.pdf). Acesso em: 26 out. 2021.

OHCHR. *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/crpdindex.aspx>. Acesso em: 29 out. 2021.

PLAMUS. Plano 2015. Prefeitura de Florianópolis. Disponível em: [https://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/05\\_12\\_2014\\_10.00.48.5ef837bf-3f73c9ce2abd05ddb2727130.pdf](https://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/05_12_2014_10.00.48.5ef837bf-3f73c9ce2abd05ddb2727130.pdf). Acesso em: 29 out. 2021.

SENADO FEDERAL. *Estatuto da Pessoa com Deficiência*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513623/001042393.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

SIQUEIRA, Denise de. *Praias acessíveis: uma análise jurídica e espacial para Florianópolis a partir da Convenção da ONU (CRPD) e da premissa do desenho universal*. Florianópolis, SC, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/180422>. Acesso em: 29 out 2021.

## República Popular do Campeche - Uma experiência de comunidade na luta pelo plano diretor

Elaine Tavares

O ano é 2021, julho, segundo ano da peste. A vida ainda se arrasta, embora as pessoas já andem pelo bairro do Campeche como se estivéssemos em tempos bons. A praia continua tendo bastante frequência de turistas e de locais. Os pescadores seguem na beira da praia, espiando as tainhas e as anchovas, prontos para entrar no mar caso apareçam e os surfistas nunca deixaram de cavalgar as ondas. Quase ninguém usa máscara. Os bares da beira da praia estão cheios mesmo se soprar o vento sul. Na avenida Pequeno Príncipe, os carros se acumulam formando filas e o transporte coletivo tem funcionado, ainda que algumas linhas estejam desativadas. O bairro vibra.

Circulando de carro pela Avenida Campeche até o entroncamento com o Rio Tavares, pode-se ver a profusão de prédios, alguns em construção. Por outros pontos do bairro se levantam os malfadados condomínios, arrasando a vegetação para a construção de centenas de novas moradias, anunciando problemas de mobilidade e de saneamento. Casas e prédios crescem, sem que a estrutura mude. O bairro inflou nos últimos anos, está cheio de uma gente nova, a maioria sem vínculos afetivos com o lugar. São pessoas que compram apartamentos próximo à praia em busca de paisagens especuladas. “Venha viver perto do mar” gritam os enormes cartazes de propaganda das imobiliárias e incorporadoras, com alguma mulher bonita sentada ao sol. Toda a apelação é para o desfrute de uma suposta natureza intocada, que, na verdade, quase não existe mais.

E ainda que o mar grosso e gelado siga seu vai-e-vem incessante, a areia da praia já mostra sinais de degradação, com vários pontos de esgoto escorrendo até o mar. Há pontos da orla nos quais os riscos de água negra cortam a paisagem como se fossem feridas sangrando.

Já faz algum tempo que as grandes extensões de terra das famílias nativas foram encolhendo com a especulação imobiliária, descaracterizando o aspecto mais bucólico do bairro, que até bem pouco tempo atrás guardava cavalos, vacas, bodes e galinhas nos imensos quintais. Isso é passado. No lugar das tradicionais propriedades estão os prédios, cuja maioria burla a lei que estabelece apenas quatro andares. Com garagens subterrâneas e áticos acabam conformando, na verdade, seis pisos. Muitos deles chegaram a ser embargados no começo da construção por conta da luta e do protesto da comunidade. Mas, com o tempo, os embargos foram caindo um a um e eles conseguiram subir. Hoje abrigam centenas de moradores desvinculados do bairro ou apenas guardam apartamentos vazios que serão utilizados pelos turistas durante a temporada. E ainda que em algum ou outro terreno se veja uma vaca, ou galinhas, já não existe mais o ar rural dos tempos de antanho. O comércio florescente nas vias principais conforma uma minicidade já quase independente do centro.

Mas, apesar do visível inchaço habitacional, com apartamentos e condomínios de alto padrão, a infraestrutura do bairro segue sem muita alteração. Tanto para entrar quanto para sair só há dois caminhos: ou pela Avenida Pequeno Príncipe ou pela Avenida Campeche. A mobilidade, tanto dentro do bairro quanto para sair em direção ao centro, é sofrível. Nos últimos dois anos o trânsito tem estado cada vez mais travado com frequentes engarrafamentos na avenida principal que dá acesso à praia. Algo totalmente impensável para o grupo de moradores que na metade dos anos de 1980 começou a luta por um plano diretor para o bairro.

“Eu vejo o Campeche hoje e me sinto muito frustrado, pois me lembro de toda a luta que travamos, varando noites, finais de semana, para estudar, traçar os mapas, organizar o nosso plano visando manter o Campeche do jeito que a gente queria. A gente perdeu a batalha. Atrasamos em duas décadas os planos da prefeitura, mas eles foram passando quase tudo, lentamente”, lamenta Ubiratan de Mattos Saldanha, ex-presidente da Associação dos Moradores do Campeche e ex-coordenador geral da rádio comunitária.

## A luta pelo plano diretor do Campeche

Até 1970 o Campeche era um bairro praticamente rural, com seu mar grosso, espaço quase exclusivo dos surfistas, com uma população nativa tradicional. O caminho que ligava o bairro à SC-405 ainda era de areia e o esquema de transporte público bem precário, então não havia muitos atrativos para os empresários do cimento. As praias de mar mais tranquilo do norte eram as preferidas e foi por lá que começou a especulação.

No final da década começou certa ocupação desordenada nas dunas, até então bastante preservadas. Quem deu o primeiro combate a essa ocupação foram justamente os surfistas que, através de sua associação, começaram a organizar uma luta sistemática pela preservação do lugar. E quando no início dos anos 1980 a parte do Morro das Pedras também começou a ser ocupada, tanto nas dunas como na restinga, a comunidade entendeu que ou se agregava a essa organização, ou seria engolida por uma onda de especulação que iria colocar em risco o ambiente de toda a região da planície, com ocupação de lugares até então bem protegidos, como as dunas e a restinga, espaços fundamentais para a garantia da preservação da praia e do ambiente inteiro.

Na metade dos anos 1980, quando a Avenida Pequeno Príncipe, que atravessa o bairro em uma reta de três quilômetros, da SC-405 até o mar, já estava calçada, o perfil da comunidade começou a dar sinais de mudança. Já não era mais uma aventura chegar ao Campeche e o calçamento aguçava a renda da terra. Quando os caminhos se abrem chegam os caminhões, o cimento e a cobiça. Não bastasse isso, a Prefeitura de Florianópolis aprovou um plano diretor para os balneários que transformava as áreas de praia em espaços urbanos, prontas para a especulação imobiliária. A terra passou a se denominar terreno e todo o perfil do bairro começou a mudar. A renda da terra, como bem expressa Marx em “O Capital”, se fazia concreta no Campeche. As grandes extensões de terra começaram a ser cobiçadas e as famílias nativas que até então usavam suas propriedades para o plantio de várias culturas de subsistência, criação de animais e para o engenho de farinha foram sendo encantadas com o canto da sereia. As propostas de compra das terras foram surgindo aqui e ali e o bairro ampliou.

Até então a terra não era vista como mercadoria. Tanto que muitos moradores nativos faziam as famosas trocas, intercambiando parcelas de terra

por outros bens, como carros por exemplo. Mas, com as mudanças na lei, os balneários começaram a receber infraestrutura e os terrenos passaram a ter capital incorporado, ficando mais rentáveis. Já os compradores tampouco compravam a terra em si, mas, como mostra Marx, sonhavam mesmo em abocanhar a renda fundiária que a terra poderia produzir, visto que ali poderiam construir hotéis, restaurantes, pousadas, condomínios, etc... O turismo começaria a ser visto como uma possibilidade de garantir renda à população local. Esse processo tanto atiçou a cobiça de alguns moradores quanto também alertou outros, que compreenderam os efeitos de uma mudança dessa natureza. Foi então que, articulados com as primeiras lutas dos surfistas, um grupo de moradores iniciou o processo de discussão sobre o futuro do bairro que iria desembocar na construção de um plano diretor específico para o Campeche.

Quando então, no ano de 1989, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) apresentou o esboço de um Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares (conhecido por Plano de Desenvolvimento do Campeche - PDC), o movimento de moradores ampliou. Esse plano mudava radicalmente o perfil da comunidade. Apontava para a construção de largas rodovias, parque tecnológico e outros empreendimentos imobiliários e comerciais, ocupando a imensa planície do Campeche. Um espaço de rico lençol freático e com ecossistemas muito frágeis que seriam afetados pelo projeto megalômano. Na cabeça dos empresários do cimento a ideia era colocar 450 mil pessoas no sul da ilha. Planejavam as construções, mas não planejavam sobre como iriam garantir a estrutura de água, luz, saneamento e mobilidade. E já preparavam os bolsos para encherem de dinheiro quando tiveram de se deparar com uma comunidade organizada. Assim, puxadas pela Associação dos Moradores do Campeche (Amocam) e pelo Movimento Campeche Qualidade de Vida, começaram as primeiras reuniões que logo já aglomeravam centenas de pessoas dispostas a defender o bairro dos projetos predadores.

Ubiratan de Mattos Saldanha era da direção da Amocam naquela época e lembra que cada reunião realizada era uma batalha. “Não vinham só os que queriam defender o Campeche. Vinham também os representantes do projeto imobiliário Novo Campeche, da Pedrita e outros interessados em valorizar seus terrenos. Esses aí queriam as propostas da prefeitura, queriam a Avenida Beira-mar e a possibilidade de construir prédios de 18 andares. Então as reuniões eram campos de luta e cheias de conflito. Tinha encontros em que chegavam 30, 40 pessoas trazidas pela turma das imobiliárias, pela Pedrita. Era



uma guerra. Mas, no geral, o pessoal que queria preservar o Campeche vencia. Havia muita gente com conhecimento técnico, nada ficava sem resposta.”

Janice Tirelli, que era do Movimento Campeche Qualidade de Vida, lembra que os problemas não estavam só no lado dos que queriam apoiar a prefeitura. Também no campo do movimento foi difícil lidar com pessoas que buscavam se promover. “Ainda assim nós avançamos.”

Foi assim que em 1990, como resultado dessas reuniões comunitárias, os moradores lançaram a “1ª Carta dos Moradores do Campeche sobre os Projetos de Urbanização da Área”, rejeitando o plano da prefeitura e apresentando uma proposta diferenciada de desenvolvimento, a qual mantinha a ideia de garantir que o bairro seguisse sendo um bairro/jardim e não um balneário especulado. Ou seja, um lugar para viver e morar e não apenas para passar as férias. Não se rejeitava o turismo, mas a lógica proposta era a de um turismo comunitário.

Como o debate sobre o Campeche continuou no IPUF, a comunidade também seguiu se reunindo, discutindo e estudando. Havia reuniões de debates, de construção de propostas e havia também encontros técnicos, nos quais os moradores, com especialistas no campo do urbanismo, desenhavam as propostas. Algumas dessas reuniões chegaram a juntar mais de 500 pessoas.

Lázaro Daniel, morador do Campeche e participante ativo daquele movimento, conta que a queda de braço da comunidade com o IPUF era dura. Porque a prefeitura não conversou com ninguém e veio ao bairro apresentar um plano pronto. Não deu outra. Foi corrida. “O pau pegava feio naquelas reuniões com o IPUF e foi a nossa mobilização que garantiu que eles viessem ouvir a comunidade. Eles acabaram não incorporando nada do que a gente sugeriu, mas tiveram de ouvir, fazer reunião, e nisso o movimento foi se fortalecendo.”

A vida fervia no Campeche e o desejo de garantir a preservação do bairro sem as garras do turismo especulativo mobilizava os moradores. Aqueles anos e aquelas lutas forjaram um dos momentos mais ricos de vida comunitária. A gestão da Frente Popular, com Grandó e Afrânio (1993/1996), também propiciou fortemente o processo de organização popular e as reuniões do Orçamento Participativo igualmente mobilizavam e ajudavam a pensar o bairro. Assim que durante toda a década de 1990 o Campeche esteve em permanente ebulição. Esse também foi um período em que foi eleito o morador Lázaro Daniel como vereador da cidade (1993/2004). E ele foi um pilar importante

na organização. A intenção era reunir força institucional para garantir o projeto da comunidade. Mas obviamente a Câmara de Vereadores tinha maioria pró-empresarial. Ainda assim, a presença de Lázaro e sua intransigência na batalha por uma cidade melhor foi decisiva para os grandes avanços da luta comunitária. Como ele era também militante da luta pela moradia, seu envolvimento com o plano diretor observava uma visão universalista da cidade. “Como eu era vereador, muitos empresários me chamavam para que eu intermediasse conversas com a comunidade, eu ia e dizia: olha, vocês tem de enfrentar é a comunidade. Vão lá na reunião e coloquem suas propostas. Eles é que decidem”, conta Lázaro.

As conversas com o IPUF apontaram a necessidade de o bairro construir sua própria proposta. Não bastava fazer a crítica da proposta da prefeitura. E então, foram incontáveis os dias e noites de trabalho das equipes técnicas, bem como os seminários de apresentação para a comunidade, debates e decisões. Assim, quando em 2001 a Câmara de Vereadores começou a discutir o Plano de Desenvolvimento do Campeche, o bairro já tinha seu próprio plano diretor traçado e desenhado, o que abriu caminho para lutas semelhantes em outras comunidades da cidade que passaram a também questionar os planos da prefeitura para seus bairros. A batalha na câmara foi grande. Cada vez que os vereadores tentavam votar o plano do IPUF, lá vinha a comunidade em peso, em protesto, exigindo que seu próprio plano fosse levado em conta. Os vereadores até tentaram juntar os dois, numa espécie de minotauro, mas foram rechaçados pela comunidade. Aqueles confrontos na câmara também se configuraram em momentos épicos da luta popular do Campeche, fazendo com que toda a cidade acompanhasse a luta. As tentativas de votação mobilizavam centenas de moradores e os vereadores. E assim, nem a prefeita Angela Amin nem o prefeito Dário Berger conseguiram colocar em prática o plano absurdo de transformar o Campeche e a região, na qual queriam colocar mais de 450 mil pessoas.

“A nossa organização e a nossa luta eram conhecidas na cidade. O nome Campeche era uma espécie de bicho-papão para os vereadores e empresários. Eles sabiam que nada haveria de passar sem que a comunidade não desse a maior batalha. Nosso movimento foi o precursor do que viria a ser depois o Plano Diretor Participativo”, lembra Ubiratan.

E foi justamente por conta dessa gigantesca batalha dada pela comunidade que a prefeitura começou a tentativa de derrubar o Bar do Chico,

espaço comunitário/cultural dos moradores locais que existia na praia desde 1981. Alegando que o bar – um singelo rancho de madeira e palha – causava danos ao ambiente e estava fora da lei, a prefeitura queria destruir o local. Claro que o que estava por trás era golpear a comunidade, afinal, o Bar do Chico configurava um patrimônio imaterial dos moradores, sendo ali ponto de encontros políticos e de luta. Nos dias de verão do Campeche, era ali que a comunidade acorria para uma tainha frita e para discutir a luta que se travava pela proteção do bairro. Seu Chico, conhecido pescador nativo, era assim uma espécie de símbolo do Campeche que se queria preservar. A peleia contra a prefeitura durou quase duas décadas, justamente o mesmo período da batalha pelo plano diretor, e só terminou em 2010, quando finalmente o bar foi derrubado, numa fria madrugada de julho, na qual a comunidade foi pega de surpresa. Tombava o símbolo, caía o bar e a comunidade era ferida de maneira indelével.

No Campeche o debate sobre o plano diretor era capilar. O movimento havia criado um jornal comunitário, o “Fala Campeche”, e sistematicamente o informativo circulava nos estabelecimentos comerciais e nos espaços públicos com notícias sobre o andamento do processo de construção do plano e os calendários de reuniões, seminários e encontros técnicos. Havia também a Rádio Comunitária Campeche, criada em 1998, que irradiava para o bairro todo o processo de luta da comunidade. Sua legalização só aconteceu em 2005, mas sempre que havia necessidade, a rádio entrava no ar, direto da casa do jornalista Lúcio Haeser, seu idealizador. O diálogo com os moradores era permanente e sempre de olho na cidade como uma unidade. Foi assim, nos encontros comunitários realizados no salão do Clube Catalina ou na SAC (Sociedade dos Amigos do Campeche), que os campechianos começaram a se dar conta de que não bastava cuidar só do bairro e ter um plano para ele. Era preciso articular a cidade inteira. A especulação imobiliária avançara muito na década de 1990 e a chegada do terceiro milênio mostrava que o “bonde do cimento” estava forte e firme na vontade de engolir a cidade. Isso se expressava nas batalhas sistemáticas que ocorriam em cada reunião, nos embates com aqueles e aquelas que buscavam respaldar o plano da prefeitura.

Houve brigas homéricas e até tiro saiu, como numa manifestação pela proteção da Lagoa Pequena, quando seu entorno foi cobiçado por um empreendimento disposto a subir prédio no local. Num dia em que a comunidade decidiu fazer um ato de protesto, com o abraço à Lagoa, exigindo sua prote-

ção, um dos organizadores, o professor Raúl Burgos, teve revólver apontado para sua cara por um dos defensores da construção. Era uma batalha de vida ou morte mesmo, porque estava em jogo o destino do bairro. Uma das mais importantes articuladoras do movimento, a professora Janice Tirelli, sempre foi incisiva na proposta de manter o Campeche como um bairro-jardim, um lugar para viver e não apenas para morar. Sua presença firme e luminosa na condução das reuniões e nos debates técnicos foi fundamental para que o processo fosse até o final. “O nosso movimento no bairro foi muito importante. Estimulou outros bairros, como o Estreito e Ingleses, estimulou a universidade, mostrou que com organização era possível mudar os planos da prefeitura”, conta.

A grande preocupação dos moradores sempre foi garantir a preservação da geografia local. O Campeche é formado por um maciço, no qual está o Morro do Lampião, e uma planície sedimentar. Impedir a destruição e o desmatamento no Morro do Lampião era ponto central porque é esta vegetação do morro que evita erosão e protege as nascentes, retendo a água da chuva e garantindo a biodiversidade. Se o morro fosse ocupado, as chances de problemas na planície seriam grandes.

Na área da planície, o papel da restinga e das dunas é também de fundamental importância para a vida das famílias moradoras do bairro. Caso comesçassem a construir prédios na região da restinga, as dunas ficariam sem o seu mecanismo de fixação e começariam a se mover, podendo invadir casas e espaços já construídos. E, se as dunas se movem, o mar também avança terra adentro, causando ressacas cada vez maiores, como as que se registraram no verão de 2011. Ocorre que as dunas formam uma parede natural entre o mar e o ambiente terrestre, conformando um espaço bastante frágil, que não deve ser mexido, sob pena de grandes alterações ambientais. Esta é uma constatação científica e não dar ouvidos aos mecanismos da natureza é arriscar a vida da comunidade. Nesse ano de 2021, famílias que construíram na área de dunas no Morro das Pedras estão com suas casas perdidas, engolidas pelo mar. Aviso não faltou.

O solo da região da planície também é bastante peculiar. Arenoso, poroso, tem uma drenagem natural bastante boa, daí a necessidade de não impermeabilizá-lo com asfalto, por exemplo. Se as ruas forem calçadas com lajota, a permeabilidade se mantém e a drenagem impede alagamentos e enxurradas. Não atentar para isso é promover desgraça mais hoje, mais amanhã.

Igualmente, por sua porosidade, o solo armazena muita água, configurando um rico aquífero de mais de 105 bilhões de litros de água pura que precisa ser preservado. Daí a luta contra o rebaixamento do lençol freático, porque pode levar a salinização da água. Todas estas questões sempre estiveram presentes nas reuniões comunitárias e nos encontros técnicos porque elas devem ser levadas em conta quando se autoriza uma construção. Por isso, no plano do Campeche foi mantida a proposta de casas com até dois andares e prédios de até quatro, para que seja respeitada a fragilidade dos ambientes. Na batalha contra os que queriam prédios de 18 andares, essa foi a proposta que venceu. “A gente trazia o exemplo de Balneário Camboriú, que às três horas da tarde já não tem mais sol. Insistir nos espigões era matar a praia”, lembra Lázaro.

## Um plano para a cidade

Em 2006, depois de já confrontada tantas vezes pela comunidade do Campeche, e sem conseguir aprovar suas propostas, a prefeitura – então sob o comando de Dário Berger – decidiu dar início à discussão de um Plano Diretor Participativo para toda a cidade, alegando que iria buscar envolver os demais bairros na discussão, ouvindo suas propostas e demandas. Quando isso acontece – a proposta de um plano para a cidade – o Campeche já tinha quase 20 anos de acúmulo no debate sobre que tipo de bairro queria ser, e ainda continuava bastante mobilizado. Afinal, fora essa luta que evitara a consolidação do esdrúxulo plano de tornar a planície um espaço de turismo especulado, com prédios gigantes e avenidas à beira-mar. Agora, com a proposta de um plano unificado, seria possível avançar ainda mais nas propostas arquitetadas naqueles anos todos de organização. Foi nesse ano também que a Rádio Comunitária Campeche, já legalizada, começou sua programação diária, 24 horas no ar, e também com programas ao vivo. Esses programas eram praticamente todos voltados à divulgação da construção do Plano Diretor Participativo. Com a emissora, o movimento conseguia chegar em muito mais gente e toda a programação estava voltada para o processo organizativo.

Como já havia passado muito tempo desde as primeiras mobilizações, em 2007 o Conselho Popular da Planície do Campeche decide chamar um grande seminário para rever todo o trabalho do plano diretor construído nos anos 1990. Afinal, o bairro já havia mudado bastante por conta das constantes

alterações promovidas pela Câmara de Vereadores, que acabava permitindo construções e outros empreendimentos, mudando aleatoriamente o zoneamento. Também já havia sido constituída toda uma estrutura urbana, bastante diferenciada da que havia nas décadas de 1980 e 1990. Havia então que alterar o velho plano. Naqueles dias, a luta da comunidade ainda mantinha intocadas as dunas e a restinga, onde a prefeitura planejara passar uma imensa beira-mar. Também havia sido possível barrar os prédios altos na região da orla, com a manutenção de apenas quatro andares.

O trabalho de construção do novo plano seguia, amparado nos núcleos distritais, mas em 2009 a prefeitura desarticulou tudo visando acabar com o debate comunitário e votar um plano próprio, construído com uma assessoria privada, sem levar em conta tudo que já havia sido pensado nas diversas regiões da cidade. Novas e grandiosas batalhas foram travadas, agora não mais só com a gente do Campeche, mas com as demais comunidades organizadas na cidade. O plano da empresa argentina então contratada era totalmente descolado do que havia sido discutido ao longo dos anos e mantinha ainda a região do Campeche como um núcleo importante no modelo de desenvolvimento proposto. Por isso, mesmo sem recursos, o Núcleo Distrital seguiu trabalhando, bem como o Núcleo Gestor, mantendo a proposta de construir um plano diretor que levasse em conta as demandas da comunidade constituídas desde 2001.

Em 2010, quando a prefeitura chamou uma audiência pública para apresentar seu projeto de plano diretor, que incluía grandes parques temáticos, portos, espaços tecnológicos e marinas, a resposta comunitária foi extraordinária. Vieram pessoas dos lugares mais longínquos da cidade, com faixas, cartazes, camisas pretas, e toda a gana possível. Erguidos em luta, aqueles que amavam o lugar onde viviam, protestaram contra a farsa montada pela prefeitura municipal, que pretendia homologar um plano diretor da cidade construído sem a voz das comunidades.

Meia hora antes da audiência na qual o Instituto Cepa – a empresa privada contratada pela prefeitura para fazer o plano diretor – iria apresentar a proposta que desenhou, amparada nos desejos dos empresários especuladores, já se vislumbrava a cidade que haveria de assomar daquele plano: caótica e sem mobilidade. Propostas esdrúxulas como prédios de oito andares na Lagoa da Conceição, de seis no Campeche e por aí afora, prognosticavam uma Florianópolis com 800 mil habitantes, um milhão. Uma cidade vertical para a classe

média. Um lugar onde os ricos haveriam de ter suas “ilhas de paz e beleza”, ainda que para isso fosse necessário privatizar praias, como a do Costão do Santinho, ou mesmo o maior aquífero que há na ilha, o aquífero dos Ingleses. Ali, sobre o lençol de água, a proposta era criar um campo de golfe para os ricos.

Pois o povo organizado nas comunidades, nas associações de moradores, disse não a esse plano. Tinham estudado a cidade por três anos, construíram propostas, apresentaram alternativas, saídas viáveis para a vida, para as moradias, o transporte, para tudo. Só quem vive a cidade sabe o que nela falta. A comunidade tem a resposta para cada questão. E isso foi feito em audiências públicas, oficinas, reuniões, tudo documentado. Por que então a prefeitura vinha dar um golpe, impondo um plano que a população não queria? A cidade iria se levantar. E foi o que fez.

A noite baixava sob a capital parada e caótica. Mas as pessoas caminhavam. Vinham de todo canto, de ônibus, de bicicleta, de carro, a pé. Encheram o Teatro Álvaro de Carvalho, o TAC, ocuparam as calçadas, eram mais de mil. Multidão. Vieram os pescadores, os nativos, os ecologistas, as senhoras de idade, os estudantes. Vieram os líderes comunitários, os sindicalistas. Todas as cores e tendências políticas unificadas na luta contra a especulação e a destruição da cidade. Foi bonito de ver.

O presidente do IPUF iniciou a audiência e chamou o presidente do Instituto Cepa. Já começaram as vaias. Cada autoridade chamada era apupada. Manifestação pacífica, direito das gentes. As autoridades, na mesa, se torciam, incomodadas. As vaias seguiam. Átila Rocha dos Santos, então 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.

Então, no meio do corredor assomou o então vereador Ricardo Camargo Vieira (PCdoB), com um megafone e, suplantando o som do mestre de cerimônias, gritou o protesto das gentes. “Esta audiência é uma farsa, esse não é nosso plano”. A ação do Dr. Ricardo foi a deixa para que cada pessoa que ali estava fosse dizer sua palavra. O presidente do IPUF gritava, chamando a polícia. Entrou a guarda municipal, mas nada mais detinha as gentes. Elas foram subindo no palco e revezando o megafone. As autoridades da mesa escapuliram, o diretor do IPUF mandou cortar o som. Ninguém se importava.

Tinham suas gargantas e reivindicavam. Cada bairro, cada liderança, pessoas comuns, todos tinham algo a dizer. “Esse não é o nosso plano”, bradavam.

No meio do protesto uma cena intrigante mostrou bem a cara da imprensa local. Um jornalista do então Grupo RBS adentrou no teatro, e, imperturbável, atravessou o corredor onde as pessoas se aglomeravam com faixas e cartazes, mostrando que ali acontecia mais um momento histórico na vida da cidade. Pois o jornalista nem olhou para a vida que se expressava no teatro lotado. Seguiu até o palco e foi lá para trás, onde estavam os dirigentes da prefeitura, protegidos pela guarda municipal. A voz do povo não haveria de sair da rede dos baixos salários, na rede da mentira. Simbiótica relação da mídia entreguista com os que querem destruir a cidade. É tudo parte de um mesmo grupo.

O povo seguiu com sua audiência. Já não havia dirigentes da prefeitura na mesa, o palco era das lideranças comunitárias. Uma assembleia popular. Democracia direta. Decidiu-se então dar seguimento à audiência pública. Foi feita uma ata e todos assinaram. Por um momento se fez uma cena mítica. No corredor, as pessoas faziam fila, assim como na missa quando vão comungar. E, para quem olhava emocionado, era isso mesmo. As gentes comungavam da mesma ideia, do mesmo desejo: proteger a cidade, garantir vida boa e bonita para todos.

Na ata, lavrada de forma coletiva, a decisão popular: “Este não é nosso plano. Não aceitamos essa imposição da prefeitura. Queremos a decisão tomada nestes três anos de encontros e participação comunitária”. O documento foi registrado e enviado à prefeitura. A audiência se fez e, embora o presidente do IPUF tenha negado a palavra ao povo, o povo a tomou. E a disse.

No jornal Diário Catarinense do dia seguinte, veio a nota lacônica: confusão impede aprovação do plano diretor e ele será enviado direto para a Câmara de Vereadores. Logo, seguia a arrogância e a surdez do Executivo municipal. A prefeitura continuava fazendo de conta que não ouvia a voz da população. As comunidades disseram não, mas eles não escutaram. Só conseguem ouvir a voz dos que depredam e destroem. Estes sim fazem “confusão”, termo da reportagem patética, expressão do péssimo jornalismo que é praticado pelas empresas locais.

Mas o povo que foi ao TAC, o Campeche em peso, acreditava na sua força. Prometeu usar a justiça, exigir posição do Ministério Público, acre-



ditando também na visão honesta de pessoas como a procuradora Analucia Hartmann, que foi ovacionada pelas gentes a gritarem seu nome, em honra de sua postura séria e de defesa da integridade da vida. Novos protestos foram agendados e a cidade foi se movendo, o povo vai aprendendo, e as gentes fazem andar as palavras democracia e liberdade. A cidade é do povo e é ele quem tem de decidir. Não meia dúzia de empreiteiros e políticos de meia pataca.

Passada essa audiência, as comunidades seguiram se reunindo e definindo suas propostas. Muitos outros protestos foram realizados na tentativa de dobrar a prefeitura para que abandonasse o projeto da empresa Cepa. Teve início uma batalha jurídica para reestabelecer o Núcleo Gestor, extinto pela prefeitura, e no ano seguinte (2011) o processo comunitário foi retomado. Em 2013, Florianópolis tem outro prefeito, César Souza Júnior, mas a proposta de entregar a cidade para a especulação segue a mesma.

Os debates continuam no interior da cidade. No Campeche, o Núcleo Distrital mantém as reuniões abertas, as reuniões técnicas e os trabalhos de estudo. A comunidade segue desenhando suas propostas e necessidades acreditando que será possível vencer. Mas em 2013, o então prefeito César Souza Júnior desfere duro golpe contra o Plano Diretor Participativo. Praticamente nos últimos dias do ano, ele encaminha para a Câmara de Vereadores uma proposta de plano diretor com mais de 600 novas emendas que desfiguram por completo o plano construído pelas comunidades. Pede regime de urgência e é atendido. A votação fica para o dia 30 de dezembro, em plena semana de feriados e no calor de 40 graus. Confiava que não haveria ninguém para incomodar. Mas não foi assim.

A sessão da câmara começou às duas horas da tarde. Sol a pino. Ainda assim, apesar do frisson nas ruas pela chegada do ano novo e com as liquidações pós-natal, representantes das comunidades, estudantes e população em geral compareceram às galerias para exigir que a votação fosse adiada. É que os vereadores só receberam o documento com as 300 emendas aprovadas no primeiro turno de votação na sexta-feira à noite. Logo, não tiveram tempo hábil para estudar e ver como estava conformado o projeto. “O documento que nos chegou não é oficial da câmara, é um rascunho do IPUF”, denunciou o vereador Lino Peres (PT). Além disso, como o documento tinha sido alterado pelas emendas, diz o Estatuto da Cidade que seriam necessárias novas audiências públicas para que a comunidade tomasse conhecimento das

mudanças. Nada disso foi levado em conta. Na primeira votação, mais de 800 emendas foram apresentadas. A maioria sequer tomou conhecimento do conteúdo. Tudo passou de roldão. Restava a segunda volta.

Na tarde do dia 30 não foi diferente. Na fala de abertura, a qual cada partido tem direito, apenas os representantes do PP, PT e PSOL fizeram uso da palavra para se colocar contra a proposta de votação. Ninguém estava a fim de discutir nada. O vereador Pedrão (PP) protestou contra a realização da sessão e denunciou a falta de participação da comunidade no processo. “Faltou transparência”, afirmou. O vereador Lino (PT) denunciou que a prefeitura não havia divulgado o texto oficial, o que por si só já demandaria a necessidade de mais tempo para os vereadores conhecerem o teor do plano. O vereador Afrânio (PSOL) falou do absurdo que foi a câmara chamar uma sessão para discutir o plano diretor, no meio de outras tantas votações, e denunciou ainda que o projeto não tinha a cartografia, o que impedia os vereadores de avaliarem as consequências das alterações, algumas delas, inclusive, ferindo legislação federal. “Podemos cunhar esse dia de hoje como o Dia da Maldade. Florianópolis não podia ser tratada assim”. Pediu ainda a suspensão da votação.

Bastante incomodado com a presença e a gritaria da população nas galerias, o presidente da Casa sequer abriu discussão com o pedido de Afrânio. Colocou imediatamente em votação. Os que fossem contra a suspensão da votação que ficassem como estavam. E antes que alguém pudesse respirar, ele assinalou: recusado! Passou então, imediatamente, à discussão do plano diretor. De novo, nenhum outro vereador – a não ser os mesmos três, Pedrão, Lino e Afrânio – fez uso da palavra. Os demais conversavam entre si, davam risadinhas, olhavam a internet, sem a menor atenção aos discursos que os colegas faziam na tribuna, apontando falhas e irregularidades no processo. Tudo já estava arranjado. Assim, logo após a fala dos três vereadores, de apenas cinco minutos, sem condições de aprofundar as consequências do plano em tela, o presidente já encaminhava a votação. O vereador Afrânio perguntou ao presidente se a câmara tinha os documentos sobre a cartografia, ou seja, o desenho da cidade, elemento fundamental para a compreensão do plano. O vereador César Faria foi obrigado a dizer que não. Ninguém ali naquela sala sabia o que estava votando e tampouco pareciam se importar.

O vidro que separa os vereadores do público impedia que eles ouvissem a gritaria, as vaias, as palavras de ordem, mas, mesmo que estivessem escutando, não faria diferença. As cartas estavam marcadas. De vez em quando

algum deles olhava para trás, como que para se certificar de que ali estavam as pessoas, mas era um olhar de indiferença, ou de profundo desprezo. Os interesses que estavam a representar não eram os da maioria das gentes. Assim, não adiantou argumentar que o regimento estava sendo quebrado, que leis federais estavam sendo burladas, que o processo era antidemocrático. O presidente César Faria não prestava atenção.

Então, depois da fala dos três vereadores que se colocavam contra o plano tal como estava e pediam o adiamento da sessão, Faria o colocou imediatamente em votação. Foi nominal, mas muito rápida. Um a um, os vereadores, ainda que desconhecendo completamente o conteúdo do plano, foram votando pela aprovação. O vereador Tiago, do PDT, que estivera no ato público contra o plano no sábado anterior e até fizera foto dizendo: eu luto por Florianópolis, decidiu se abster, recebendo uma vaia gigantesca. Pedrão, Lino e Afrânio votaram contra. Em poucos minutos, estava alterado o destino da cidade. Para pior.

Com 17 votos a favor, uma abstenção e três votos contra, a Câmara de Vereadores aprovou, sem sequer conhecer, o plano que deveria desenhar a cidade dali para a frente. “Estamos votando em confiança”, disse o presidente. Como assim? Confiança em quem? Pois é, venceu o cimento. Perderam as gentes. Mas não sem luta!

Naquela hora, os ânimos de quem estava no plenário se acirraram. Os vereadores comemoravam entre abraços e, alguns, ainda riam, olhando debochadamente para as pessoas atrás do vidro. Um grupo começou a bater no vidro e a guarda municipal apareceu para proteger o patrimônio. “Vendidos, vendidos, vendidos”. “Mercenários, mercenários” eram as palavras de ordem. “Que nojo, que nojo”, bradava uma mocinha, em lágrimas. Entre os jovens, a revolta. Entre os mais velhos, também uma ponta de desesperança. Foram anos de luta para desenhar um plano que tornasse a cidade melhor, e o que passava ali era um plano totalmente alterado, sem a aprovação da comunidade. Prédios altíssimos em bairros como o Estreito e o Saco dos Limões, ocupação do Morro do Lampião, permissão para a construção em cima da restinga, construções em cima de área de preservação, enfim, o circo dos horrores.

As pessoas saíram e ficaram na porta esperando pela saída dos vereadores. Com medo, eles não arredaram pé de dentro da câmara. Os manifestantes ocuparam a rua em frente e trancaram a garagem do prédio com uma corrente. Era uma queda de braço. O vereador Badeco deu uma de valente e

saiu. Ao o reconhecerem, os manifestantes saíram correndo atrás dele. Badeco conseguiu entrar num carro, mas o mesmo teve o vidro traseiro quebrado. Ele escapuliu. Em pouco tempo a polícia chegou pedindo a desobstrução da rua. E foi todo aquele clima de tensão. Gritos, palavras de ordem, cantorias. “Vem pra luta, vem, contra o cimento!” No outro lado da rua, pessoas se postavam, assistindo, enquanto um pequeno grupo ainda insistia em, pelo menos, jogar um ovo na cara dos vereadores que votaram contra os desejos da maioria das comunidades. Os sacos de lixo da câmara que descansavam sobre a calçada foram levados para a entrada do plenário, onde estavam os vereadores: “Estamos devolvendo o lixo para o lixo”. Ao final, todos – exceto Pedráo, Afrânio e Lino – tiveram de sair escoltados pela polícia.

Quando o ano de 2014 começou, uma nova votação foi realizada, no dia 6 de janeiro, para aprovação do texto final do plano. De novo, lá foram as gentes protestar, mas encontraram as portas fechadas, com a polícia fazendo a segurança. Não importa que a Câmara de Vereadores seja chamada de “casa do povo”. Isso é uma ilusão num sistema que se diz democrático, mas que não resiste a uma mínima pressão. A democracia só se sustenta se há um manso rebanho. Qualquer rugosidade na “paz” do poder, e a democracia mostra sua cara torta. Os guardas municipais fizeram um cordão e avisaram. “Só vão entrar 80 pessoas. É a lotação da casa. Só pode ficar sentado”. Ora, a rua estava cheia de gente que queria acompanhar a votação, ver de perto a canalhice anunciada.

O argumento dos guardas era de que os bombeiros instruíam para não deixar entrar mais gente do que permitia o plenário, com pessoas sentadas. “Mas como é que para outras votações pode ter gente em pé?”, perguntavam. “As regras mudaram”, diziam os guardas. E o medo bailava nos rostos contritos. Gente demais, povo demais. Medo demais. Os que estavam dentro pressionaram para abrir a porta, os que estavam fora também. Estabeleceu-se o impasse e o empurra-empurra. Nessa hora, a força assoma, vestida com as armas do poder. Cassetete, arma de choque, gás de pimenta. Os jovens, armados só de coragem, gritavam. E o medo na cara dos guardas fazia com que se valessem da força artificial. Dentro da câmara, as armas de choque reluziram, afastando o povo das portas.

Do lado de fora, a Polícia Militar fazia um cordão, igualmente armada. Ainda assim, por muito tempo as gentes arremeteram contra a porta, sem, contudo, rompê-la. O fuzuê se estendeu por quase uma hora, tempo suficiente para que, lá dentro, no plenário, os vereadores realizassem a absurda votação,

surdos à gritaria. Era para ser apreciado o texto final do projeto, que não existia na votação do dia 30. O vereador Afrânio havia pedido vistas. Não era possível que a câmara legislasse sobre um texto que nem existia de fato. Pois, ainda assim, naquele dia, continuava sem existir o texto, o que não impediu que os vereadores aprovassem a redação final inexistente.

Como das outras vezes, apenas três votos contrários: Pedrão (PP), Afrânio (PSOL) e Lino (PT).

Terminada a sessão, as portas se abriram. Saíram os manifestantes para a frente da garagem, onde pretendiam esperar a saída dos vereadores. De novo, o poder militar se interpôs diante daqueles que se manifestavam contra a ilegalidade da votação. No rosto dos militares a expressão vazia de quem atravessa o outro, porque é inimigo. Nenhum vestígio de empatia, afinal eles também são moradores da cidade e sofrerão as consequências do que foi votado.

O tensionamento seguiu, embora não houvesse nada a guardar. Não havia vereadores, não havia carros, não havia nada. Só um portão, tapado pelos soldados. Os manifestantes cantavam e gritavam palavras de ordem. Então, toda a tensão explodiu. Irritados com alguns jovens que brincavam com spray de espuma, os soldados partiram para cima, tentando arrancar o spray. Foi o que bastou. Explodiu a massa. Um garoto foi preso, arrastado para o camburão. Outros receberam pauladas na cabeça e sangravam, uma garota, já dominada por um PM, levou spray de pimenta na cara. Aturdidos e irritados com a resposta desproporcional da polícia contra jovens desarmados, as pessoas começaram a jogar coisas. Lixeiras, cones, pedaços de pau. Correria e comoção. Brutalidade e violência por parte da polícia.

Terminava de forma lacônica a votação do plano que iria desenhar a cidade dali em diante. Um plano desconhecido pelos vereadores, mas não pelas gentes. Sabe-se muito bem que algumas áreas da cidade serão adensadas de maneira absurda, que espaços de preservação serão liberados para construção, que o cimento tomará conta do verde, que a ilha – hoje com 350 mil habitantes – será preparada para receber mais de um milhão de moradores. Tudo isso sem qualquer planejamento no que diz respeito ao abastecimento de água, de energia elétrica e de saneamento. O que a “turma do cimento” quer é erguer prédio. Não importa se não haverá estrutura, ou se as pessoas não conseguirão se mover. Afinal, um apartamento em Florianópolis hoje, em áreas nobres, está entre 700 mil reais e um milhão. É dinheiro demais. O que vale é vender. Os moradores, depois, que se virem.

Por três vezes seguidas, os vereadores votaram em propostas não discutidas com a comunidade. Muitas delas incorporadas ao plano por pedido de seus “patrocinadores”, e pela própria prefeitura, através do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, o IPUF. Na primeira votação aprovaram em bloco, sem conhecer o conteúdo das mais de 600 emendas apresentadas, 300 delas. Na segunda votação se recusaram a discutir o fato de que haviam sido quebradas várias regras do regimento interno e do Estatuto da Cidade. Patrolaram. No dia 6 de janeiro, em terceira votação, repetiram a dose. Alheios ao desejo das gentes que queriam entrar para acompanhar o processo, aprovaram o texto final, igualmente desconhecido por eles.

O que se viu em Florianópolis foi expressão viva do que é a “democracia” do capital. Um legislativo dominado, insensível, atuando de forma irregular, sem levar em conta o clamor popular. Sem considerar um trabalho comunitário de sete anos e a construção de um Plano Diretor Participativo. O projeto aprovado foi completamente diferente daquele desenhado pelas comunidades. Para defendê-lo, a força bruta da polícia. Com medo, mas sem vergonha, os vereadores usaram a PM para sua proteção e para a proteção da proposta daqueles que verdadeiramente mandam na cidade.

Enquanto isso acontecia, em algum lugar dos Estados Unidos – alguns diziam que na Disney – o prefeito da cidade, Cesar Souza Júnior, aproveitava suas férias, completamente blindado da turbulência popular que ocupou a frente da câmara. O “bom moço” voltaria em alguns dias e sancionaria o plano.

Naquele 6 de janeiro de 2014, forte aparato policial foi convocado e o conflito foi inevitável. Houve violenta repressão, inclusive com um dos manifestantes perdendo a visão de um olho por conta de um tiro de borracha. E, assim, sob o signo do cassetete, das bombas de gás e bala de borracha, a prefeitura aprovou o seu plano diretor, que já não podia mais ser chamado de participativo, visto que estava todo alterado. Depois de quase três décadas de organização e luta, o Campeche, e a cidade, perderam a batalha.

Passada toda a comoção daquela votação ilegal, os movimentos deram início a uma batalha na Justiça visando anular a ação da Câmara de Vereadores. Por outro lado, todos sabem que o Poder Judiciário, no mais das vezes, não se manifesta favoravelmente à maioria da população. Ele tem classe. E defende os interesses da classe a qual pertence. Assim, as esperanças são mínimas.

## O Campeche hoje

No Campeche, depois de tantos anos de luta, há certa desolação. Muitos dos lutadores que iniciaram o processo de discussão do plano diretor ainda nos anos 1980 se afastaram da batalha cotidiana. Como bem aclarou o ex-presidente da Amocam, Ubiratan de Mattos Saldanha, a frustração é grande. “Quando a gente anda pelo Campeche hoje, todo retalhado, com esses prédios e condomínios, e lembra do tanto de trabalho que tivemos, com noites e dias de estudo e construção do plano, dá uma baita angústia. Fomos derrotados.”

Lázaro Daniel não é tão pessimista. Ele acredita que, apesar de algumas perdas, os moradores do Campeche, por conta da luta travada, conseguiram importantes vitórias diante dos planos da prefeitura. “Nós impedimos a construção da beira-mar, da estrada que iria da Joaquina até o aeroporto, barramos os 18 andares para os prédios. A nossa luta foi importante e valeu demais.”

Janice Tirelli avalia que o movimento vivido pelo Campeche foi muito importante, causou bastante incômodo para o poder. Mas ela também acredita que, apesar do esforço e da bravura da comunidade, houve muitos erros e equívocos. “Não fomos contundentes o suficiente, não tivemos radicalidade. Também é importante lembrar que tivemos problemas dentro do movimento, muito cisco, gente que não vinha pelo coletivo, que tinha planos pessoais. Não poderíamos ter pactuado com essa gente.”

Também houve muita fragilidade no campo técnico, pois, apesar da participação de professores e outros profissionais, a comunidade carecia do conhecimento, e isso fez com que algumas das propostas não fossem suficientemente amarradas. “Também não tivemos muita ajuda no campo jurídico. Faltou gente com conhecimento na área para ajudar.” Janice concorda que foi uma importante vitória barrar a estrada na beira-mar, mas faz questão de lembrar que hoje, o que se tentava proteger – que eram as dunas e a restinga – está sendo ocupado de maneira bárbara e incontrolável, mesmo sem a estrada.

O plano diretor sancionado em 2014 continua enrolado na justiça e deve passar por novas alterações. E, enquanto isso, os atuais vereadores, na sua maioria comprometidos com o empresariado e com o governo municipal, seguem mutilando a cidade conforme os interesses do bonde do cimento.

No Campeche, muitos dos movimentos que fizeram a luta pelo plano diretor já cumpriram sua missão e se acabaram. Outros, como a Associação

de Moradores, seguem vivos e acolhendo uma nova geração. Ainda assim, os tempos são de certa paralisia. A ebulição dos anos 1980, 1990 e 2000 não existe mais. As lutas são pontuais. “Nós conseguimos um tipo de organização comunitária que foi muito boa naquele momento. Hoje, os tempos são outros. Há que encontrar um caminho diferente no presente. E, penso eu, precisa haver mais radicalidade na luta”, diz Janice.

Questões como a do esgoto escorrendo na praia, a falta de um plano de saneamento, a ameaça do emissário submarino exigem ações da comunidade e elas têm acontecido, principalmente através da Amocam. “Pode ser que esses problemas mexam com a comunidade e façam com que as pessoas sintam a necessidade de se reorganizar, de se juntar e de lutar de maneira mais eficiente. Os movimentos são assim, movimentos, estão se movendo, e acabam. Mas sempre podem recomeçar”, avalia Janice.

Todos os que participaram ativamente da luta pelo plano diretor são unânimes em apontar os aspectos positivos daquela organização, bem como também têm bem claros os equívocos e tropeços. São a memória viva do bairro e estão aí prontos a se mobilizar se preciso for. Mas é chegada a hora de novos corpos, novas líras e novas canções. Nada fica como sempre foi, tudo muda. E a comunidade precisa encontrar os caminhos para proteger o que ama.

O que fica de lição é uma coisa só: só a luta, radical e comunitária, pode garantir ganhos e avanços na cidade. Até que venha a revolução e as mudanças possam ser estruturais. O capitalismo, como diz o filósofo István Mészáros, é insaciável e imparável. Ele vai destruindo tudo à sua volta. Essa é a sua natureza. Somente quando esse modo de produção for destruído poderemos verdadeiramente construir a cidade que queremos. Daí que a luta não pode ser apenas no bairro e pelo bairro. Ela tem de ser também pela derrota do capitalismo. Sem isso, até se avança aqui e ali, mas não se mexe na estrutura.

Os tambores ainda tocam, chamando para a luta. É tempo de ouvir e levantar!



# Da luta à lei, da lei à luta: os desafios dos 20 anos do Estatuto da Cidade

Francisco Canella e Vera Dias

## Introdução

A conjuntura que abrigou a elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 começou nos idos dos anos 1980, com o período chamado de “abertura política”, que encerrou cerca de 20 anos de ditadura militar no Brasil. Compreender esse contexto é fundamental para que se possa interpretar a demora da chegada desta Lei específica, que havia sido prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e levou 13 anos para ser regulamentada; bem como para entender que tanto a Constituição de 1988 quanto o Estatuto em si resultaram de uma efervescência política pressionada por movimentos sociais de várias ordens que demandavam democracia, justiça, liberdade de expressão, reformas urbana e agrária, inserção social, dentre outras.

O quadro político e social daquela época era fecundo, pois empurrado pela pressão social para mudanças inadiáveis, que foi responsável pelo sucesso de uma constituição mais generosa, que se preocupou com a questão urbana e tentou disciplinar seu crescimento. As circunstâncias daquele período se diferenciam muito da que o Brasil vive hoje, 20 anos depois, com o término do Ministério das Cidades, com o enfraquecimento das instituições e com a insegurança política da era Temer/Bolsonaro.

## O contexto brasileiro da Constituinte de 1988 e os artigos 182 e 183

A democracia brasileira é muito jovem e enfrentou muito recentemente, na história da república, vários golpes civil-militares. Um dos mais recentes tirou o presidente do poder, em 1964, cujo tempo de duração se estendeu por longos 20 anos. Foram tempos de fechamento do Congresso, de Atos Institucionais, de destituição de partidos políticos, de muita corrupção envolvendo conservadores civis e militares, que garantiam seus interesses, enquanto a maior parte da população ficava alijada das benesses que a industrialização recente proporcionava. A política econômica era baseada na tese do “Crescimento do Bolo”, onde “todos” os brasileiros deveriam trabalhar para depois “repartir”. Na prática, a classe trabalhadora sofria arrocho salarial, era afastada de direitos como saúde e educação e a inflação era galopante.

Este cenário produziu descontentamentos que se expressaram em diferentes frentes de debates: 1) a política – que envolveu o movimento conhecido por “Diretas Já” – em prol do direito de escolher diretamente o presidente do país, iniciando em Recife e se espalhando pelas capitais do país; 2) os fracassos sucessivos da economia (Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão), que resultaram em uma hiperinflação jamais vista, período que ficou conhecido como “Década Perdida” e; 3) as fissuras sociais, produzidas pela ausência de moradias adequadas nas cidades crescentes, precarização do trabalho, das condições de vida, em especial da habitação e mobilidade urbana.

### As cidades e Constituição de 1988

A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada pelo então presidente, José Sarney, em 1985. Desde julho daquele ano os debates começaram a ocorrer na Câmara dos Deputados, envolvendo também a sociedade civil. Foi criada uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta por 50 pessoas e presidida pelo advogado e senador Afonso Arinos de Melo Franco, que entregou no ano seguinte (setembro de 1986) um anteprojeto que serviu de base para as discussões da nova Constituição. Foram dois anos

de intensos debates entre os senadores e os deputados federais, com grande participação da sociedade civil e organizada, que enviaram cerca de 70 mil sugestões aos parlamentares.

O período era de grande crescimento das cidades, impulsionadas há alguns anos pela industrialização brasileira, em especial aquela implementada no governo de Juscelino Kubitschek, através da execução do Plano de Metas (1956-1960), cujo lema era “cinquenta anos em cinco” e visava industrializar o país o mais rápido possível.

Os anos 1980 estavam fortemente marcados por este crescimento exponencial das cidades e pela efervescência dos movimentos sociais, inconformados com os desmandos do governo militar e ávidos por alguma justiça social, democracia e garantias institucionais. Este é o panorama da “reabertura política” no qual as cidades eram o epicentro da vida de um número cada vez maior de brasileiros.

É neste ambiente que a constituinte elaborou dois artigos importantíssimos para a política urbana, que deveriam ainda aguardar uma lei específica que os regulamentasse. São os artigos 182 e 183, presentes no Capítulo II da Política Urbana da Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.(Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.  
(Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.<sup>1</sup>

As grandes novidades destes artigos são: a) a instituição da função social da propriedade; b) a necessidade de plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes; c) inauguração do plano diretor como lei que regula a função social da propriedade.

## Da Constituição à Lei 10.257, de 10/07/2001, o Estatuto da Cidade

Aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade é resultado de um longo processo das lutas que produziram a Constituição de 1988. Florianópolis não esteve alheia a esse processo. Como antecedentes, remontando à década de 1980, as lutas envolvendo atores sociais que contestavam essa ordem dominante lutando por moradia. Movimentos como o dos sem-teto que, ao encaminhar suas demandas, questionavam o crescimento desordenado da cidade, e encontraram no CAPROM<sup>2</sup> um importante centro articulador. Foi por meio dele que passou a se organizar um movimento de luta por moradia.

---

<sup>1</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Consultada em 14/06/2021.

<sup>2</sup> O Centro de Apoio e Promoção ao Migrante (CAPROM) foi fundado como entidade civil, sem fins lucrativos, em dezembro de 1987, por religiosos católicos (ligados a entidade pastorais) e lideranças comunitárias e voluntários, tendo como objetivo atuar em apoio aos migrantes que chegavam à capital. De uma ação originalmente mais assistencialista, a entidade passou a atuar de modo mais coletivo e organizado, questionando as ações de despejo nas áreas periféricas e organizando ocupações de sem-teto. Sobre isso, ver Raitz (1994).

Sobre o perfil daqueles que compuseram os movimentos de sem-teto na Grande Florianópolis, cabe observar que envolveu não somente novos moradores, mas também residentes do próprio município ou dos municípios vizinhos que se deslocaram das localidades onde viviam em razão da valorização imobiliária decorrente do crescimento da cidade. “Parte significativa dos que compuseram as primeiras ocupações eram antigos moradores que sofreram com a lógica especulativa estabelecida na cidade e na ocupação do solo urbano” (CANELLA, 2011, p. 72).

Pessoas dispersas foram organizadas em um trabalho de formação política que tinha como eixo o direito à moradia. Um grupo diverso, coordenado por agentes religiosos e estudantes em atividades de extensão, passou a se reunir com moradores em situação de rua e com pessoas que não tinham mais condições de pagar aluguel. Na área conhecida como Pasto do Gado, ocupações organizadas a partir do CAPROM fizeram surgir a Novo Horizonte e a Nova Esperança. Nas áreas que foram sendo ocupadas de forma espontânea (sem uma organização prévia), os moradores se organizaram e se articularam com as lutas por melhoria da área. Desse caldo político e social, do conjunto dessas mobilizações, surgiu o bairro Monte Cristo.

Foi dessa forma que a conjuntura da redemocratização se fez sentir em Florianópolis, colocando os movimentos sociais no centro da cena política, e desenhando uma nova cidade a partir de suas contestações. Essas conquistas estão relacionadas a toda uma conjuntura do período de redemocratização do país, no qual novos atores tiveram importante papel. A Constituição de 1988 foi um dos seus resultados. Dela resultou o Estatuto da Cidade.

## **A participação no Estatuto da Cidade**

Como bom filho dessa Constituição, é possível ler logo nas Diretrizes Gerais do Estatuto (CAPÍTULO I) o artigo 2º destacando a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade, que deve se dar por meio da “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

A participação também será central na definição dos instrumentos da política urbana, envolvendo os gastos públicos:

**§ 3o Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos** por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil

O mesmo se aplicando ao plano diretor, pois além de ter sido convertido em instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, deve também ser elaborado de forma democrática e participativa:

**§ 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação,** os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade

Nesse processo, em Florianópolis teve particular importância o Fórum da Cidade<sup>3</sup>. No entanto, apesar do papel relevante ao configurar uma legislação que prevê a gestão democrática e a participação como elementos centrais, hoje essas práticas são criminalizadas. Os reivindicados espaços de participação se encontram esvaziados.

É interessante dirigir nosso olhar para aqueles que lutaram por uma nova cidade, e que foram parte ativa do processo que fez surgir novos marcos legais, sendo protagonistas, ou mesmo coautores de uma outra legislação: o que ocorreu com aqueles moradores que foram parte ativa no processo que produziu o Estatuto da Cidade, e que deveriam ser seus beneficiários? Quais as consequências das suas lutas na cena pública da cidade? Como caso ilustrativo: a regularização fundiária.

---

<sup>3</sup> O Fórum da Cidade é um espaço de debate e atuação pública que congrega um conjunto diversificado de atores. Conforme a página no Facebook: “Fórum da Cidade - Florianópolis. Organização Social e Popular fundada em 2001 por iniciativa das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários de Florianópolis, UFECO, ONGs e Extensão do NESSOP/DSS/UFSC, Arquitetura e Ciências Sociais/UFSC. Objetivo: debater a Política Urbana de Florianópolis - QUE MODELO DE CIDADE QUEREMOS? Gestão Democrática, Plano Diretor Participativo, Função Social da Terra.” (Fórum da Cidade – Florianópolis).

## O Estatuto da Cidade e as lutas sociais

A pressão dos movimentos resultou em investimentos voltados para a implantação de projetos habitacionais. Destinavam-se a atender moradores de áreas que envolviam conflitos em torno do solo urbano, como as construções irregulares às margens da Via Expressa (BR 282) e do Pasto do Gado, além das famílias vítimas da enchente de 1995. Com recursos do Programa Habitar Brasil, foram executados projetos como o Conjunto Habitacional Vila União, o Conjunto Habitacional Vila Cachoeira e o Conjunto Habitacional da Região Chico Mendes (SILVA, 2008, p. 49). Agregada à construção das habitações, vinha a promessa de regularização fundiária dessas áreas.

No entanto, nessas remoções não foi incorporada a dinâmica da participação da população na formulação, execução e acompanhamento de projetos de desenvolvimento urbano tal como preconizado no Estatuto da Cidade (art. 2º): “Ocasionalmente na simples imposição de um projeto habitacional padrão e que não considerava as peculiaridades e anseios dessa população” (Luiz, 2013, p. 8, citada por ESCARRONE, 2020, p. 81).

Como isso afetou o destino dessas áreas, nas quais havia de parte dos movimentos organizados a luta pela regularização? Responder a essa pergunta elucida um ponto que consideramos central na reflexão sobre esses 20 anos do Estatuto da Cidade: a relação entre as lutas sociais e os direitos assumindo a forma da lei.

A regularização fundiária não se limita à titulação, envolvendo também “melhorias das condições físico-urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas da área proposta” (ESCARRONE, 2020, p. 18), buscando, com isso, uma integração socioespacial das pessoas com as áreas em que vivem.

Instrumentos como esse tem, no Estatuto da Cidade, o sentido de garantir a inclusão e contemplar o direito a melhores condições dignas de moradia. O estudo de Elsie Escarrone (2020) buscou avaliar o atual estágio do procedimento de Regularização Fundiária na Região da Chico Mendes. A autora descreveu as diversas etapas do processo de intervenção jurídica na área denominada no processo de regularização como Chico

Mendes (a qual envolvia as seguintes localidades do bairro Monte Cristo: Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória): após muitos anos, o estágio em que se encontra a Regularização Fundiária é o cumprimento de 3 fases (das 11 necessárias) e com prazo final até 30 de dezembro de 2021 para finalização (ESCARRONE, 2020, p. 90).

Dos 365 lotes com as casas geminadas, apenas 23 unidades foram quitadas pelos seus moradores. As demais 342 unidades apresentam algum grau de inadimplência dos beneficiários. De um total de 1.041 titulares, o município tem o levantamento cadastral de apenas 275 titulares para a emissão do título de legitimação fundiária, através da Certidão de Regularização Fundiária.

A dificuldade alegada pelos agentes públicos em finalizar o projeto é atribuída ao desinteresse dos moradores, uma vez eles não fornecem dados ao cadastro municipal, demonstrando indiferença quanto à titulação. No entanto, é importante considerar que 83,95% dos moradores não quitaram as unidades construídas que receberam do município (ESCARRONE, 2020, p. 102-103). Como uma das cláusulas do contrato prevê rescisão em caso de inadimplência, disseminou-se entre as famílias o receio da perda das suas casas diante da presença de agentes públicos municipais na localidade (em razão do processo de regularização fundiária).

Essas dificuldades no relacionamento podem ser atribuídas a uma falta de diálogo entre as partes e um desconhecimento da prefeitura sobre as reais condições dos moradores.

Um ponto que merece reflexão é uma cidadania apenas formal, e não real, que garanta a efetivação do direito à moradia. Há descaso da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) com a habitação social (lembrando que ela extinguiu a secretaria de Habitação nas últimas gestões). Embora tenha dado início à regularização, o fez de modo burocrático, com consequências limitadas (respondendo apenas a poucas etapas e com poucos beneficiados pela regularização implementada). Além do mais gerou insegurança entre os moradores, que ficaram inadimplentes e correm o risco de despejo no caso de não haver uma repactuação.

Mais do que a falta de compromisso com a demanda habitacional social, o caso da regularização fundiária na Região Chico Mendes demonstra o descompasso entre o projeto formal e a realidade na qual o direito previsto em lei não é efetivado. O próprio desinteresse dos moradores



revela uma cidadania diferenciada, na qual a ilegalidade, a informalidade e a irregularidade passaram a fazer parte da vida das classes trabalhadoras.

Se não houve o interesse da parte de muitos moradores em regularizar as suas moradias (como alega a prefeitura), é importante frisar que não houve conscientização, divulgação e tampouco o estímulo à participação dos moradores, como argumenta Escarrone (2020) em seu estudo do processo de regularização fundiária. A autora mostra como o Plano de Ação para Continuidade no Processo de Regularização Fundiária – Projeto HBB Chico Mendes (2019, p. 5), que previa a visita às casas, não teve efeitos concretos. Desse modo, na prática, o que se constata é que o objetivo de “franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária”, expresso no REURB (Lei n.º 13.465 de 2017), é apenas retórico.

Questões como a diminuição da desigualdade social e da segregação urbana, que sempre estiveram no horizonte das lutas protagonizadas por atores sociais nas cidades brasileiras, parecem longe de serem resolvidas na forma da lei. Embora essas legislações tenham sido resultado dessas lutas, a simples existência da lei, se não acompanhada da pressão dos movimentos sociais, não garante a efetivação do direito, como nos mostra o caso da regularização fundiária na Chico Mendes.

## Considerações finais

O título deste artigo é alusivo à reflexão que queremos dar destaque: o valor da luta social na busca por uma sociedade mais justa e mais igualitária. Parodiando o que afirmava o arquiteto Flávio Villaça, no Brasil “há leis que pegam e leis que não pegam” e esta adesão está intimamente ligada à cultura, que atende em primeiríssimo lugar aos privilégios das elites, que se instituem disfarçados de direitos meritocráticos.

A questão da igualdade e do direito à cidade lefebvrianos segue, 20 anos depois do Estatuto da Cidade, sem muito efeito no que diz respeito à aplicação dos instrumentos previstos na Lei, sobretudo em Florianópolis, onde o capital imobiliário é bastante organizado e elegeu muitos representantes nas esferas executivas do poder na capital.

A lei citada garante uma distribuição e gerenciamento de recursos mais equitativos, com participação social em todas as etapas do planeja-

mento e, ainda, com instrumentos que impedem a especulação e distribuem os custos da urbanização entre os agentes que a promovem. Entretanto, sua aplicação é tímida frente ao crescimento que continua. A luta coletiva é a única forma de garantir os direitos constitucionais que a simples existência da lei não assegura. A existência da lei foi uma vitória no campo legislativo, mas no campo executivo, na esfera da realidade do dia a dia, é preciso lutar para que seja executada, para que saia do papel e vire – de fato – palpável.

Na esfera da vida, para que se garanta equidade urbana, justiça e liberdade é preciso que a luta continue, pois concorda-se com o filósofo Castoriadis quando diz: “a autonomia dos indivíduos, sua liberdade (que implica, é claro, sua capacidade de pôr-se a si mesmos em questão), tem como conteúdo, também e principalmente, a igual participação de todos no poder, sem o que evidentemente não há liberdade, do mesmo modo que não há liberdade sem igualdade. Como eu poderia ser livre se outros decidem sobre o que me diz respeito e se dessa decisão eu não posso tomar parte?” (Castoriadis, 1987, p. 326).

Refletir sobre os efeitos e as práticas urbanas depois de instituída a lei do Estatuto da Cidade na capital catarinense passa necessariamente por reconhecer a importância dos movimentos sociais tanto na elaboração das leis quanto na resistência e luta quando essas não são aplicadas ou cumpridas. Os movimentos sociais e as lutas por moradia, por mobilidade, por acesso às áreas localizadas na parte insular da cidade – reservadas pelo poder executivo e pelo grande capital às elites e classes médias, que excluem as populações de baixa renda da cidade e dos direitos assegurados pela própria lei – são os únicos capazes de instituir uma sociedade verdadeiramente autônoma como falava Castoriadis, ou seja, “uma sociedade que mesmo vivendo sob leis e sabendo que não pode viver sem lei, não está submetida a suas próprias leis; uma sociedade, portanto, onde a questão: qual lei é justa? sempre está efetivamente, aberta” (Castoriadis, 1987, p. 325).

Uma sociedade verdadeiramente democrática é aquela que não repousa na elaboração de leis que durem para sempre, mas que consegue refletir sobre justiça e sobre a instituição de leis “justas” sempre que essas não atenderem e garantirem igualdade de participação, de fruição, a todos.

## Referências

BRASIL. *Regularização Fundiária Urbana* – Lei n.º 13.465 de 11 de julho de 2017.

CANELLA, Francisco. *Entre o local e a cidade: memórias e experiências de duas gerações de moradores da periferia urbana em Florianópolis (1990-2010)*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UERJ, Rio de Janeiro, RJ, 2011.

CASTORIADIS, Cornelius. *As Encruzilhadas do Labirinto - Os Domínios do Homem*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

ESCARRONE, Elsie Gatiboni. *Desafios da regularização fundiária urbana na Região Chico Mendes (Florianópolis/SC)*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC, Florianópolis, 2020

FÓRUM DA CIDADE - FLORIANÓPOLIS. <https://www.facebook.com/forumdadacidadeflorianopolis/>. Acesso em: 9 out. 2021.

LUIZ, Mariana Morais. *Gente e Gesto na Cidade “Formalizada”*. 2013. Monografia (Especialização) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. *Plano de Ação para Continuidade no Processo de Regularização Fundiária* – Projeto HBB Chico Mendes. Florianópolis, 2019.

SILVA, Marliange da. *Experiência do Programa Habitar Brasil BID - Região Chico Mendes: Uma análise da participação social*. 2008. 254 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

### **Páginas consultadas:**

<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituinte/index.html> – Consultada em 14 de julho de 2021.

<http://www.marcoarelioviana.com.br/tag/artigos-182-e-183/> – Consultado em 2 de agosto de 2021.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) – Consultada em 14 de junho de 2021.

## O “poder fundiário” no Plano Diretor Participativo de Florianópolis

Gert Schinke

### À guisa de uma breve introdução

Ocorreu-me a necessidade de fazer um muito breve relato em forma de retrospectiva da minha experiência pessoal acumulada na luta ecológica, política e institucional nas últimas décadas, diante do convite para tratar de um tema tão amplo e complexo para ser detalhado neste espaço limitado. Como ator no processo do Plano Diretor Participativo (doravante PDP), desempenhando um papel muitas vezes decisivo na definição de determinadas decisões e ações, não seria plausível imaginar que minhas posições surgissem ao mero acaso. Elas expressam, assim como ainda hoje, o acúmulo de uma miríade de experiências ao longo de décadas dedicadas à defesa da natureza, da democracia, dos direitos humanos e outras tantas batalhas em prol de mais qualidade de vida, equilíbrio ecológico, justiça social e vida democrático-participativa. Foi a luta ecológica que resultou na minha eleição a vereador em Porto Alegre nos idos de 1988, fruto de engajamento também na defesa de questões de zoneamento urbano, que resultou o que é hoje o Parque Marinha do Brasil, dentre outros espaços públicos. Ao longo do mandato (1989 a 1992) liderei uma frente ecológica para implantar diversos parques urbanos no município, além de envolvimento com questões correlatas, como saneamento básico, sistema viário e processos de participação popular, tais como o “orçamento participativo”, bandeira inovadora naque-

les tempos. Justo em meio ao mandato, houve a primeira revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, processo que provocou meu intenso envolvimento e resultou numa preciosa experiência que depois viria a utilizar ao longo dos PDs Distritais e o PDP em Florianópolis, minha morada a partir de 1993.

A partir de então, na esteira do “pensar no global e atuar no local”, meu engajamento se deu de forma natural. Inicialmente em defesa do grupo do Campeche na luta pela resistência à criminosa proposta do PD de 1997 para a planície entremarés. Mas logo na sequência, no processo de um PD Distrital restrito ao distrito do Pântano do Sul, iniciativa da prefeita Angela Amin, na tentativa de justificar o cumprimento do Estatuto da Cidade (doravante EC), que a obrigava a fazer a revisão do PD vigente na capital. A experiência vivida em Porto Alegre foi fundamental para organizar um grupo coeso e muito ativo de moradores do distrito do Pântano do Sul, na defesa de questões ambientais e que, ao ensejo da discussão em fins de 2005, apresentou a proposta de criação do Parque Natural na grande planície daquele distrito, para surpresa do poder público e do lobby empresarial imobiliário e seus aliados. Nossa proposta, obviedade diante da vocação natural da área da planície (totalmente inundável e Área de Proteção Permanente), criou uma clivagem na disputa em torno das visões no uso do solo no distrito, disputa que se estendeu posteriormente ao longo de todo o PDP, que iniciaria logo em seguida, a partir do primeiro mandato de Dário Berger, também pressionado pelo prazo limite (outubro de 2006) estabelecido pelo Estatuto da Cidade. A proposta de criação da Unidade de Conservação (doravante UC) na planície do Pântano do Sul ensejou uma campanha que até hoje permanece ativa (pois o parque ainda não foi criado), e foi esta campanha que me catapultou para empreender uma pesquisa documental sobre as questões dominiais/fundiárias presentes na área específica e no distrito, inicialmente muito modesta e despretensiosa, para não dizer “ingênua”. Ela, no entanto, viria a descortinar um cenário jamais imaginado até mesmo pelos especialistas em direito fundiário, geografia e história da cidade.

Com a pesquisa abriu-se a “caixa de pandora” do IRASC, Instituto de Reforma Agrária de Santa Catarina, que operacionalizou uma das maiores fraudes fundiárias perpetradas pelo estado brasileiro, somente superada em dimensão pelo processo efetivado concomitantemente pela ditadura militar na Amazônia. Voltarei ao tema adiante. A visão de mundo que tem como pilar a ecologia sempre orientou minhas motivações e ações ao longo desses

processos político-institucionais e gerou recentes produções literárias, tais como o livro “Ecoplamento” (2013) e depois o livro “O Golpe da ‘Reforma Agrária’” (2015), resultante da pesquisa fundiária que realizei, descortinando a vergonhosa ação no IRASC (de 1962 a 1977) na capital e no estado. Estas obras não estão desconectadas com a ação militante, mas provêm dela, ainda que a primeira transite por um terreno mais teórico, e a segunda no território do conflito em torno da posse e titularidade da terra. Ambas se fazem úteis nos tempos atuais de ampla degradação ecológica global e local, azeitada pela constante corrosão dos avanços político-institucionais conquistados a duras penas depois da redemocratização, agora sob o signo de “passar a boiada”.

O livro “O Golpe da ‘Reforma Agrária’”, no dia seguinte ao seu lançamento na UFSC, foi protocolado no MPF-SC como “peça de denúncia” e provocou imediata abertura de inquérito do órgão, que, na sequência, requereu judicialmente a apreensão de toda a documentação física (processos, mapas e microfimes) de terras do Estado de Santa Catarina. A operação de “busca e apreensão” foi executada no dia 21.08.2017 pela PF e MPF-SC, cuja principal motivação foi assegurar a integridade da documentação, preservá-la de eventual destruição, tendo em vista futuras ações judiciais e pesquisas no âmbito acadêmico em diversas áreas. Nos dias atuais todo este material já se encontra digitalizado à custa do MPF, aguardando alguns procedimentos burocráticos para ser disponibilizado por via digital ao público em geral, o que configura, por si só, num resultado excelente. É muito raro que obras literárias ensejem judiciais e operações policiais.

Paralelamente a esta digitalização, o MPF-SC abriu uma ação judicial demandando a anulação da cadeia dominial de vários latifúndios urbanos que incidem sobre a área requerida pela comunidade para a implantação do Parque Natural na planície do Pântano do Sul, ação esta que se encontra em curso e está prestes a ser julgada pela Justiça Federal de SC. Em face aos precedentes judiciais que já existem em SC em dezenas de casos semelhantes, tanto no Judiciário estadual quanto no federal, é muito provável que o julgamento atenda à demanda do MPF-SC. Estas repercussões e tantas outras possíveis tornam a obra, agora em sua segunda edição, um marco na história da administração pública catarinense ao inaugurar e estimular um olhar mais atento sobre as concessões de terras públicas, tema que sempre foi “guardado a sete chaves” pelas elites locais, mantido premeditadamente

inacessível e sob o manto do obscurantismo, como também objeto de falsas informações sobre os fatos históricos e os processos correlatos havidos. Mas é preciso lembrar que o acesso aos documentos foi uma verdadeira “via crucis”, obrigando-me diversas vezes a recorrer à Lei de Acesso à Informação – LAI, em muitos casos simplesmente não respondida, na busca aos documentos “virtualmente sigilosos”. A saga que percorri tem tudo a ver com a transparência que o Estatuto da Cidade exige para a elaboração e aprovação de qualquer Plano Diretor, em época de “estado democrático de direito”. Infelizmente, a obra não chegou no início do processo do PDP, mas foi ele o mote para eu realizar a empreitada.

## **Poder Fundiário, um novo conceito socioeconômico e político**

Um processo de pesquisa por vezes origina um novo conceito. A pesquisa documental de caráter histórico, geográfico e institucional que deu origem ao livro “O Golpe da ‘Reforma Agrária’” despertou a necessidade de uma complementação mais abrangente, voltando-se ao imenso conjunto, disperso no tempo e no espaço de Santa Catarina, no que concerne à gestão das terras públicas por parte do estado republicano, e antes por parte da Coroa, e, ainda antes, por parte do Império de Portugal e do Brasil colônia. Processos que reúnem regimes diferentes ao longo de uma linha de tempo de 300 anos e centenas de milhares de dados (muito mal organizados, reforço aqui) remetem a uma tarefa descomunal, mas por estes dias concluída para pavimentar meu próximo livro, agora no prelo. A obrigatória reclusão da pandemia a partir do início de 2020 me incentivou à desafiadora empreitada que, ao longo do seu curso, evidenciou uma nova forma de poder político-administrativo que emana do domínio sobre as terras, cuja titularidade é exclusiva do estado, detentor originário de todo o território.

A entrega de terras públicas foi o principal vetor para a “acumulação primitiva de capital” ao longo de pelo menos dois séculos no estado, iniciando pela entrega das CARTAS DE SESMARIAS (colônia), seguidas pelos REGISTROS DO VIGÁRIO (2º Império) e, por fim, das CONCESSÕES DE TERRAS, levadas a efeito pelos sucessivos órgãos estaduais ao longo da República. O **poder fundiário** foi, e continua sendo, alavancado pela escandalosa concentração de terras por parte de pessoas, clãs



familiares e grupos empresariais, seja no campo ou nas cidades, e **se traduz na capacidade de projeção de poder político-econômico por parte desses atores**, um dos principais fatores que resultam da abissal desigualdade social do Brasil. Na prática, a concentração de terras que provêm da gestão do estado no território catapulta a riqueza e o poder de empreender negócios por parte dos locupletados com as terras públicas, tanto pela dimensão quanto pelo número de áreas tituladas pelo estado, e não se restringem ao âmbito do rural, mas adentram nos territórios urbanos e peri-urbanos, caso bem configurado na Ilha da Santa Catarina, território já praticamente todo conurbado. Note que, a guisa de um exemplo, se eu possuo vários imóveis, baldios ou não, posso dispor de um ou vários deles para obter financiamento para qualquer negócio, uma vez que se prestam ao ‘penhor’, garantia exigida pelo banco para liberar o empréstimo. Para os setores da construção civil, por exemplo, seja no comércio, seja na construção, a titulação de glebas por parte do estado supre a garantia fiduciária (nome dado ao penhor) para obter inclusive empréstimo com juros subsidiados, linhas de crédito baratas para alavancar a oferta de imóveis no mercado. E assim foi feito por parte de incontáveis “empreendedores” que ao longo dos anos enriqueceram valendo-se das terras originalmente entregues pelo estado e depois usufruindo também com a fácil disponibilização de recursos públicos financeiros entregues pelo estado. E muitos receberam várias destas glebas, embora a lei rezasse que somente uma poderia ser entregue a cada pessoa (física ou jurídica). Perpetrou-se ao longo de décadas um total descalabro com estes bens públicos.

Nas últimas décadas, o exponencial adensamento de regiões nas grandes cidades, seja no núcleo central, seja em áreas de atrativos paisagístico-turísticos, fez com que este poder invadisse a área da construção civil nas cidades, mormente aquela voltada à verticalização, sob a forma de reunir centenas (em alguns casos milhares) de unidades habitacionais em determinadas cidades ou regiões, o que se mede nos estoques de bens imobiliários nas mãos de alguns grupos empresariais do setor. Os capitais que originalmente partiram da obtenção de terras públicas transmutaram-se parcial ou totalmente para os capitais imobiliários que concentram riquezas e projetam poder político-institucional nas cidades. Eleggem prefeitos e governadores, quando não as maiorias de bancadas em legislativos, como sempre visto na história recente do país.

O **poder fundiário** é um conceito inovador, mais ligado à sociologia política, resultante da meticulosa análise sobre a documentação de terras públicas entregues em Santa Catarina e, que por extensão, se aplica a outras regiões do país, sejam elas micro ou macrorregionais. Conhecer como se deu este processo de conjunto ao longo do tempo de três séculos e do território em sucessivas expansões ao longo desse tempo poderá nos orientar para o futuro e nos alertar sobre o papel do estado na gestão do território, principalmente na defesa dos interesses coletivos. No âmbito do município, quem tem que desempenhar este papel é a Prefeitura, através do seu órgão de planejamento urbano, e nesse contexto é que se desenrolam as discussões dos planos diretores. Se soubéssemos as informações que agora podem ser reveladas pela minha última pesquisa, tais como o número e localização mais precisa das SESMARIAS, o número e localização dos REGISTROS DO VIGÁRIO, e as CONCESSÕES DE TERRAS no período republicano (parcialmente reveladas no livro “O Golpe da ‘Reforma Agrária’”), perceberíamos de forma clara o processo de ocupação do território da ilha, a partir de quais núcleos se deram mais intensamente as expansões do tecido urbano. Dentre outros aspectos, perceberíamos também onde escravos libertos registraram poses de terras na ilha (Registros do Vigário), uma das condições que poderiam resultar na criação de áreas quilombolas de maneira mais rápida, precisa e menos conflituosa. Um, dentre vários outros exemplos que se descortinaram ao longo da pesquisa, é o do escravo **Francisco (anotado sem sobrenome), pessoa apontada na lista como “escravo”, cujo Registro do Vigário de número 226 foi feito em 1856, na Freguesia de São João Batista do Rio Vermelho (hoje bairro e distrito do Rio Vermelho)**. Por enquanto é o único escravo descoberto no rol dos 3.536 registros no Desterro (Ilha de SC no conjunto), conforme ilustrado no Quadro 1, que retrata as concessões de terras públicas em Florianópolis.

De outra parte, o **poder fundiário**, concentrado em clãs familiares e grupos empresariais, poderia nos alertar para os interesses que orientam seus agentes e aliados nos processos de discussão dos planos diretores, evidenciando a localização das áreas que receberam e suas cadeias de sucessão dominiais, caso que remete para a planície do Pântano do Sul, na qual se descortinou uma profusão de titulações fraudulentas do IRASC ao longo das décadas de 1960 e 1970. Situações análogas ao

Pântano do Sul ocorreram em inúmeras regiões dentro da Ilha de SC, e que, se apropriadas à época do PDP, poderiam emanar uma série de novas propostas para as comunidades locais. Infelizmente, a informação chegou tarde, mas antes tarde do que nunca.

O Quadro 1 retrata o número EXATO das titulações do estado em Florianópolis de 1753 a 1980, período de redondos dois séculos e meio, que nem de longe representam o número de unidades imobiliárias existentes ao longo do período mais recente, que é resultante dos parcelamentos efetuados posteriormente, sem contar o processo acelerado de verticalização ocorrido nas últimas décadas. Os números, no entanto, especialmente para o último período, o republicano, durante o qual foram entregues 1.098 títulos de concessões na capital (lista nos Anexos de “O Golpe da ‘Reforma Agrária’”), mostram quanto e onde foram entregues as grandes glebas no município, das quais várias quase que integralmente preservadas até hoje para efeito de especulação imobiliária, seja como mera reserva de capital imobiliário (terra baldia), seja na forma de loteamentos efetivados ao longo das décadas recentes. Os Quadros 1 e 2 revelam precisamente o número e localização das titulações dos REGISTROS DO VIGÁRIO e das CONCESSÕES, resultantes da pesquisa que concluí recentemente.

### **Quadro 1 – A concessão de terras públicas em Florianópolis**

REGIME DE TITULAÇÃO	PERÍODO	NÚMERO
SEMARIAS	1753 A 1822	68
REGISTROS DO VIGÁRIO	1854 A 1856	3.536
CONCESSÕES DE TERRAS PÚBLICAS	1904 A 1980	1.098

Fonte: organização do autor.

## Quadro 2 – Concessões de terras públicas em Florianópolis no Império e na República

CONCESSÕES DE TERRAS PÚBLICAS EM FLORIANÓPOLIS NO IMPÉRIO E NA REPÚBLICA				
REGISTROS DO VIGÁRIO 1854 a 1856		CONCESSÕES DE TERRAS NA REPÚBLICA 1904 a 1980		
NOME DA FREGUEZIA	NR. DE REG. VIG. 3.536	NOME DO DISTRITO	NR. DE GLEBAS 1.098	ÁREA (milhão de m <sup>2</sup> )
NOSSA SRA. DAS NECESSIDADES	732	SANTO ANTÔNIO DE LISBOA	20	0,397
		RATONES	13	4,803
SÃO FR. DE PAULA DE CANASVIEIRAS	663	CANASVIEIRAS	47	15,218
LAGOA	435	LAGOA DA CONCEIÇÃO	131	12,027
		BARRA DA LAGOA	90	1,111
SAO JOÃO BAT. DO RIO VERMELHO	397	SÃO JOÃO DO RIO VERMELHO	55	3,148
		CACHOEIRA DO BOM JESUS	82	2,313
		INGLESES	162	1,866
DESTERRO	331	SEDE (Ilha e Continente)	173	1,426
SANTÍSSIMA TRINDADE	630			
RIO TAVARES	293	CAMPECHE	90	3,531
		PÂNTANO DO SUL	121	9,73
RIBEIRÃO	55	RIBEIRÃO DA ILHA	114	4,115

Fonte: organização do autor.

Uma das novidades decorrentes da pesquisa anterior, que deu origem ao livro “O Golpe da ‘Reforma Agrária’”, foi uma descoberta inusitada – a **MEIA LÉGUA EM QUADRO** (ou ao quadrado), área essa concedida pelo imperador Pedro I, em suas Provisões de 6 de abril de 1815 e 26 de março de 1822, esta última seis meses antes da proclamação da independência do Brasil, doando a área (aproximada) de “meia légua em quadro” à então Cidade do Desterro e que compreendia um polígono irregular que inicia ao pé da atual ponte Hercílio Luz, percorre a orla até a Ponta do Coral, daí segue para as cercanias da atual UFSC, de lá para o Armazém Vieira no Saco dos Limões. E, por fim, de lá fecha o polígono novamente na cabeceira da atual ponte Hercílio Luz (que surgiria apenas um século depois). Esta área, que foi inscrita originalmente no Livro do Tombo na Secretaria da Mesa do Desembargo do Paço, no Rio de Janeiro, repassando-a oficialmente ao então Município de

Florianópolis – Desterro, foi solenemente ignorada por quase dois séculos até ser “lembrada” por um procurador do município que deparou por acaso com a transcrição do documento original na Biblioteca Pública do Estado, na busca de informações para uma ação judicial na prefeitura. Nesta área, já pertencente ao município desde 1822, pasme, o IRASC titulou 74 glebas urbanas de um total de 173 títulos que entregou, na época da ditadura militar, do distrito SEDE (na área central da ilha), ignorando totalmente a dominialidade do município sobre a área. De resto, na ilha inteira, o órgão estadual também não poderia ter titulado qualquer gleba de terra, pois de domínio exclusivo da União (por ser uma ilha oceânica), conforme rezava a Constituição, é claro. Uma enorme fraude.

O documento original, transcrito no início do século passado e publicado pelo então Intendente, foi por mim resgatado e publicado no livro “O Golpe da ‘Reforma Agrária’” (pág. 604 em diante), para ilustrar e reforçar o descalabro de ilegalidades perpetradas principalmente pelo IRASC na Ilha de SC. Hoje, mais do que nunca, a MEIA LÉGUA EM QUADRO continua sendo uma referência para a regularização de inúmeras áreas públicas pertencentes ao município na área central da cidade por parte da Procuradoria do Município. Esse é mais um episódio que retrata o ambiente da administração pública brasileira, onde órgãos do estado em diferentes níveis conflitam entre si, sobrepõem suas funções e aguçam disputas políticas – o retrato do atraso do estado nacional. Do “poder fundiário” e com este brevíssimo retrato dos intensos estudos que deram origem aos dois livros nós voltamos ao processo do PDP nos dias recentes.

## **Da decisão intramuros para a discussão transparente**

Desde o Movimento pela Reforma Urbana, nos idos da década de 1980, passando pela apresentação do projeto de lei do Estatuto da Cidade no Congresso e sua posterior aprovação em 2001, os movimentos sociais, que gravitam em torno das discussões afeitas às cidades, pequenas, médias ou grandes metrópoles, acumularam conhecimento técnico e político, assim como histórico e geográfico. Um ingrediente de difícil acolhimento foi a questão ambiental para vários setores participantes desse processo mais geral no seio da sociedade.

As questões ecológicas deveriam passar por uma “tradução” para o meio urbano e se materializar em diversas políticas públicas, tais como “de saneamento básico”, “de drenagem urbana”, “de mobilidade”, e outras. A fragilidade na qual o próprio movimento ecológico nacional e local se encontrava (e ainda se encontra, a despeito da “maré sustentável”) agravou a dificuldade para se fazer entender e provocar a assimilação dos princípios ecológicos e seus contornos e repercussões no âmbito das políticas públicas – a tradução da teoria para a realidade. Estes princípios deveriam impregnar as áreas do planejamento urbano, no qual não basta propor apenas arborizar as ruas para tornar o ambiente “mais verde” e mais bonito. Praças e áreas verdes urbanas desde sempre foram alguma preocupação dos dirigentes municipais, ainda que alguns tenham passado a patrula por cima de preciosidades – riquezas e bens públicos (não no sentido monetário). Prejuízo para preciosidades que as futuras gerações não mais usufruirão, mas que em passado não tão distante encheram as turras dos que se beneficiaram com as “grandes obras” de sucessivos governantes em todas as esferas. Diante do avanço político-institucional do movimento ecológico em todo o mundo, os setores ameaçados em seus interesses e expectativas de lucro começaram uma “cruzada de desinformação”, cooptação de linguagem e todo tipo de maquiagem simbólica para corroer o conteúdo da mensagem ecológica – o “greenwash”. Este fenômeno, que se traduz pelo jargão da “sustentabilidade ambiental”, está presente de alto a baixo em toda propaganda, seja institucional, seja do setor privado, e se faz presente também na discussão do planejamento urbano e todas as áreas de atuação do poder público. Enfrentamos este problema e debate abertamente ao longo do PDP. Uma análise detalhada deste processo sociopolítico está presente no meu livro “Ecoplano” (Ed. Insular, 304 pg., 2013).

É preciso salientar que antes do PDP a população de Florianópolis, assim como as demais capitais e grandes cidades, jamais participou plena  
mente e de forma transparente de um processo de discussão sobre planejamento urbano, salvo em situações muito especiais, tais como durante a proposta de PD em 1997, em Florianópolis, por exemplo, Lages com o “orçamento participativo”, dentre outras, porém em dimensões bastante restritas. A “tradição brasileira”, aprofundada na ditadura, é a de manter intramuros o planejamento urbano, tendo como um dos principais argumentos para justificar esta postura a “ignorância da população” sobre o tema, especialmente quanto aos critérios técnicos que deveriam embasar as escolhas e

decisões no planejamento, aprofundando a clivagem entre o mundo técnico e o mundo cidadão-político. Os detentores do saber técnico “não podem sofrer influência e ingerência” em suas decisões da “plebe ignara”, desprovida do “saber especializado”, raciocínio que povoa esta atitude discriminadora da cidadania.

Dos incontáveis despautérios efetivados nos “anos de chumbo! da ditadura na capital, um merece ser lembrado. Após a conclusão do grande aterro hidráulico na Baía Sul (que acolheu a Via Expressa), que ampliou a região central da cidade para dentro do mar (decisão intramuros na ditadura), a prefeitura do então prefeito nomeado pelo general da hora contratou Burle Marx para fazer um projeto de paisagismo na área que ia da cabeceira da Ponte Hercílio Luz, ao norte, até a Prainha (hoje na boca do túnel), ao Sul, época em que o paisagista ganhou fama com seus calçadões e paisagismos no Rio de Janeiro, dentre os quais o Aterro do Flamengo e o Calçadão de Copacabana, ambos com singulares desenhos que os tornaram conhecidos mundo afora. Burle Marx executou uma obra que, caso fosse conservada, tornaria hoje o centro de Florianópolis mais aprazível do que nunca, uma autêntica atração turística para a cidade. Pasmem que, nos anos que se seguiram, toda a obra de Burle Marx, com seus lindos passeios, foi sendo paulatinamente destruída e retalhada, sendo convertida nas coisas mais estapafúrdias ao saber dos ventos, tais como estacionamentos e camelódromos. “**Crimes de lesa cidade**”, como este exemplo bem retrata, são ações do poder público difíceis de compreender em nossos dias, embora ainda aconteçam aqui e ali, porém totalmente sintonizados com as práticas obscuras e maquiavélicas no tempo da ditadura, que, a par deste episódio local, reafirme-se aqui, foi um desastre total no que toca ao planejamento urbano em todo país, especialmente nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

A proposta do PD de 1997, no entanto, de tão aviltante que se mostrava, aguçou o rechaço por parte da população que seria mais atingida por suas nefastas consequências, a comunidade do Campeche. Os setores da construção e especulação imobiliária recuaram e amenizaram a proposta, mas se reorganizaram para enfrentar as discussões que aconteceriam poucos anos depois, ao final do segundo mandato da prefeita Angela Amin, que promoveu três debates distritais, um dos quais no Pântano do Sul. Este debate distrital nós aproveitamos para interagir com a comunidade local e sensibilizá-la para as questões ecológicas locais.

No início dos anos 2000, dois grupos empresariais com vocação especulativa procuraram implementar dois grandes projetos imobiliários na planície do Pântano do Sul – a JAT Engenharia e a CR Almeida, esta com sede em Curitiba. Tratava-se de megaprojetos que, reunidos, conformariam uma nova cidade no extremo sul da ilha, o que agravaria a falta de água potável, mobilidade urbana, disponibilidade de energia e provocariam vultosos prejuízos ecológicos na fauna e vegetação na região, no pântano e na floresta ombrófila úmida. Fez-se a resistência por parte das comunidades locais e ambas as empresas foram derrotadas, cada qual em suas duas tentativas de aprovações dos EIA-RIMAs – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, por parte do então órgão licenciador – FATMA (Fundação do Meio Ambiente, hoje IMA – Instituto do Meio Ambiente), órgão que, por força de ações judiciais dos Ministérios Públicos e pressão política, teve que rejeitá-los. Esse caso revela exatamente o conceito de **poder fundiário** (por parte das empresas citadas por sobre as instituições e setores da elite na cidade), vetor este que se fará onipresente na discussão do PDP local a partir de 2007, quando se inicia a etapa da “leitura comunitária”. É com base nesta “leitura” que se procura fazer a síntese nas diretrizes distritais, percorrendo um roteiro que se amalgamará no texto do anteprojeto, dos mapas e seus anexos. Essas iniciativas empresariais não foram “exclusividade” do Pântano do Sul, pois na virada do milênio outros megaprojetos imobiliários foram propostos e alguns efetivados na ilha e na parte continental do município, inclusive durante o processo de discussão, sem que houvesse uma “moratória” no avanço construtivo e da expansão urbana. Foi justamente o “poder fundiário” que derrotou a moratória, como mostrarei adiante.

## **A administração da democracia participativa no processo do PDP**

Em 2006, a partir da primeira chamada do poder executivo municipal para a discussão do PDP, a maior preocupação dos movimentos sociais foi a de garantir espaço no colegiado que faria a coordenação dos trabalhos do processo de discussão, por pressuposto aberto e democrático, conforme estipulado no Estatuto da Cidade (doravante EC). A partir de então, falar-se-ia do Núcleo Gestor Municipal (doravante NGM), colegiado que reuniria as representações dos diferentes setores da sociedade, também conforme estipulado no EC. Uma das grandes e decisivas conquistas (que foi difícil de passar)



para garantir o curso democrático do PDP foi a decisão tomada na segunda Audiência Pública Municipal – a de incorporar as representações distritais no colegiado no NGM, tendo em vista coordenar e aprofundar as discussões nas comunidades. Estas representações, por sua vez, deveriam ser eleitas em Audiências Públicas Distritais, amplamente convocadas. A “bancada ecológica” na conformação original do NGM dispunha de duas cadeiras num total de 26, uma das quais ocupadas por mim em rodízio com outra entidade ecológica, ambas reunidas sob o guarda-chuva da **FEEC** – Federação das Entidades Ecológicas Catarinenses, atuante até fins de 2013 no estado. Com a proposta de incorporação das representações distritais (13 no total), elevar-se-ia o número das cadeiras no colegiado para 39, sendo que anos adiante mais duas representações tomariam assento, elevando o número para 41. Esta decisão de incorporar representações distritais foi como um “balde de água fria” para os setores empresariais e o próprio governo, que temiam disputar numa arena alheia às suas notáveis articulações intramuros, ambiente no qual seu **poder fundiário** transita com desenvoltura, carregando malas de propina e toda gama de “favores” recíprocos tão presentes em nossa republiqueta das bananas. Como se vivenciou anos depois, duas operações da Polícia Federal desnudaram o *modus operandi* pelo qual transitavam suas malas – OPERAÇÃO MOEDA VERDE, e OPERAÇÃO DRÍADE, que lembrarei adiante.

**SE QUISER SE CANDIDATAR, NÃO DEIXAREMOS.  
SE CANDIDATO FOR, NÃO DEIXAREMOS FAZER CAMPANHA.  
SE ELEITO FOR, NÃO ACEITAREMOS O RESULTADO.  
SE QUISER TOMAR POSSE, NÃO DEIXAREMOS.  
SE QUISER GOVERNAR, DAREMOS UM GOLPE.**

O subtítulo acima retrata um “virtual processo de sabotagem” à democracia. Uma vez tomada a decisão de incorporar no NGM os “representantes distritais”, e ocupando no colegiado original o assento de uma das duas entidades ecológicas – o INMMAR (Instituto para o Desenvolvimento de Mentalidade Marítima), consegui passar a proposta (contando com aliados, é claro) para que a primeira audiência pública distrital fosse realizada no Pântano do Sul, justo porque o “ambiente ainda se fazia quente” em torno da resistência local aos megaempreendimentos mencionados em meio à discussão do PD distrital havido um ano antes. Esta conjuntura local no distrito contribuiu

para minha eleição como representante titular distrital, desbancando uma candidatura que contava com o explícito apoio dos setores empresariais locais e da cidade (liderados pelo SINDUSCON), na qual apostaram suas fichas. E perderam a eleição, que, já no dia seguinte, queriam anular junto ao IPUF. Daí o emprego do sarcástico subtítulo acima. Perderam junto à direção do órgão como também posteriormente perderam a tentativa de reversão antidemocrática do resultado, quando o colegiado do NGM reafirmou a validade da audiência pública e sua votação havida no distrito do Pântano do Sul, justo a primeira das treze realizadas nos distritos da cidade. Posteriormente, já em pleno andamento dos trabalhos da etapa da “leitura comunitária” em 2007, o grupo perdedor no Pântano do Sul, com o explícito apoio do SINDUSCON e aliados, iniciou uma operação articulada de sabotagem ao trabalho do Núcleo Distrital instaurado oficialmente, que basicamente consistia em difundir desinformação nas comunidades locais e na cidade sobre as decisões tomadas nas reuniões (muito antes da onda das “fake news”), assim como tumultuá-las ostensivamente, a ponto de criar tanta confusão que o assunto teve que ser remetido ao NGM para uma solução.

Assim como no caso que também aconteceu em anos posteriores no distrito do Rio Vermelho, o braço forte da “turma do concreto” mostrou muita destreza para tumultuar os trabalhos distritais, ainda que, ao final, pouco resultado produziu para eles, salvo as horas de discussão “perdidas” no próprio NGM e nos núcleos distritais mencionados, além de “algum stress”. No caso do Pântano do Sul, acordou-se no NGM que o grupo dissidente poderia trabalhar separadamente, criando-se para tanto um “subnúcleo”, que denominaram Núcleo Distrital “Aberto”, nome empregado para atribuir ao ND oficialmente eleito a pecha de ser um grupo “fechado”, uma manobra propagandística que, ao final, pouco ou nenhum resultado prático trouxe aos dissidentes. Estes desistiram de se reunir em fins de 2009, entregando um relatório das suas atividades ao IPUF, em desfecho melancólico. Paradoxalmente, como que “dando um tiro no pé”, um dos resultados que os dissidentes produziram na comunidade local foi justamente evidenciar o maior ponto de discórdia entre os dois grupos: o destino proposto para uso da grande planície. O grupo reunido em torno do ND oficial decidiu pela criação de uma UC na área – um parque natural, enquanto o grupo dissidente aliado ao SINDUSCON decidiu pela ocupação urbana da planície (de forma amena propunham eles), porém, rejeitando claramente a criação do parque natural na área, zoneando espaço próprio para acomodar os megaproje-

tos pretendidos pelos grupos empresariais que há anos se debatiam com a rejeição dos seus fraudulentos EIA-RIMAs e a resistência da comunidade local. Mais didático impossível para evidenciar a clivagem principal contida em ambas as propostas e visões nos métodos e gestão do processo de debate.

O embate com as “forças do concreto” se faria notar em todas as esferas da discussão sobre os rumos do processo, seja na disputa de questões no seio do NGM, assim como na disputa pela eleição das representações distritais. Infelizmente, em alguns distritos, o SINDUSCON local e seus aliados conseguiram eleger pessoas alinhadas que, em certa medida, mantiveram a seu lado até o final em 2016. É preciso lembrar que tanto a população quanto o próprio poder público jamais haviam participado de uma discussão tão aberta e ampla em torno dos destinos da cidade quanto esta que se inaugurou com o PDP. Por dois anos seguidos, até ser bruscamente interrompido, o processo do PDP foi a principal pauta da cidade. Até mesmo a imprensa comercial teve que abrir espaço para os debates, muitos dos quais participei, ainda que sempre pisando em “território hostil”. O fator diferencial em relação aos processos de discussão, anteriormente ocorridos na cidade, foi a dimensão que se imprimiu à **LEITURA COMUNITÁRIA**. A alavancagem exercida pelas coordenações distritais nos núcleos imprimiu uma dinâmica inesperada a esta etapa que antecede o anteprojeto, e na qual são definidas as diretrizes distritais, base para a formulação do desenho da ocupação do solo, planos e programas. A “dimensão” que a discussão tomou propiciou arrancar do poder público municipal, à época, a instalação de “BASES DISTRITAIS” com investimento em equipamentos de suporte básicos, tais como material de escritório, computadores, secretário(a) e até mesmo celulares para os representantes titulares. A conquista foi obra da pressão exercida pela BANCADA POPULAR no seio do NGM e sobre o IPUF de forma paralela. Esta etapa de apenas dois anos (2007 e 2008) foi a marca da ampla participação popular como jamais vista antes e que justificou o P maiúsculo de participativo no PD. Tudo que aconteceu posteriormente (de 2009 a 2016) teve participação popular de menor peso, muito em face aos sucessivos golpes da prefeitura contra o processo democrático.

Aqui lembro momentos pitorescos que advém da assimetria cultural no seio da sociedade quanto às discussões envolvendo questões de natureza pública e administrativa. Em meio a propostas de zoneamento apareciam pessoas nas reuniões que requeriam instalação de posto de gasolina e até restaurante nas cercanias das suas casas. Pitoresco à parte, elas evidenciavam a necessidade de

fazer, paralelamente às reuniões gerais da leitura comunitária, um processo de “capacitação comunitária” para levar a cabo a discussão, procurando diminuir as assimetrias no conhecimento e procurando harmonizar os atores na busca de mantê-los interessados e atuantes no processo até concluí-lo. O Núcleo Distrital do Pântano do Sul foi um exemplo para os demais nesse sentido, pois realizou vários seminários temáticos que procuraram aprofundar o conhecimento sobre a região e sua integração na cidade-ilha como um todo, além de oferecer uma oportunidade de ampliação do horizonte cultural dos participantes nesses encontros, sempre acompanhados de comes, bebes, momentos de arte e confraternização. Foi também o único núcleo gestor distrital da cidade que elaborou o MICROZONEAMENTO, processo posterior ao macrozoneamento, contando com ampla participação nos bairros do distrito, empreitada que inclusive obteve a chancela da prefeitura. Á título de comparação com as demais regiões da cidade cabe salientar que foi o Pântano do Sul que apresentou o maior índice de participação no PDP proporcional à sua população, inclusive na afluência nas três audiências públicas distritais realizadas ao longo do processo.

Diante do avanço da participação popular na cidade em torno do PDP, a reação (de índole claramente reacionária) não tardou a aparecer, pois diante do avanço da consciência cidadã e ecológica, os setores ligados à turma do concreto pressionaram o governo municipal a extinguir o NGM e encaminhar o anteprojeto inconcluso, sem a chancela popular de uma Audiência Pública Municipal, para aprovação na Câmara Municipal, o que o então prefeito Dário Berger fez sem titubear em fins de 2008. Em troca recebeu apoio financeiro e político desses setores para sua campanha de reeleição, o que conseguiu. Foi o primeiro golpe rasteiro no processo de discussão.

Eis que o inesperado acontece e em maio de 2007 é deflagrada a **OPE- RAÇÃO MOEDA VERDE**, mencionada anteriormente, prendendo figuras do meio político e empresarial importantes da capital envolvidas em incontáveis falcruas com emendas de zoneamento urbano, justo o tema que toda a cidade discutia com fervor. Escancarou que incontáveis aprovações na Câmara Municipal de emendas do PD foram regadas com vultosas propinas e que procuravam favorecer grupos empresariais e pessoas ligadas à construção civil e especuladores fundiários. E ela repercutiu também sobre as discussões em curso no PDP, pois prato cheio para justificar preocupações quanto à lisura nos processos de licenciamentos havidos anteriormente e sobre os que viriam no futuro. Esse episódio deixou a “bancada do concreto” na defensiva por um bom tempo, procurando

se distanciar das figuras envolvidas nas falcaturas expostas naquela “explosiva” operação da PF. Para se ter uma ideia do estado em que se encontrava o “regra-mento urbano” na capital, basta lembrar que mais de 400 (quatrocentas, isto mesmo, pasme) emendas haviam sido aprovadas pela Câmara Municipal desde o PD de 1997, a ponto de produzir tamanho embaralhamento que os próprios técnicos do IPUF por vezes se mostravam impotentes para produzir embasa-mentos jurídicos em seus pareceres, criando uma situação tão cômica institucio-nalmente quanto trágica para a cidade. Porém, o “caos” se mostra, como sempre, o ambiente propício para o trânsito da mala cheia de propina. Se coubesse um termo para qualificar o cenário, seria total esculhambação, que sempre se mos-trou ser vantajosa para alguém, como se viu mais uma vez nestes episódios.

Os escândalos em torno das operações policiais, além de “esquentar” o clima político na cidade, também acenderam uma “luz vermelha” para a questão dos licenciamentos construtivos rolando a esmo durante o processo do PDP, tra-zendo de volta com mais vigor a proposta de “moratória” para os licenciamentos ambientais e construtivos. Este debate, presente desde o início do processo nos idos de 2006, não foi ganho pelos setores populares, como se viu, mas pelos setores do concreto que se articularam para barrar o instrumento da moratória nas esferas mais altas da administração, barrando a proposta tanto no Executivo, quanto no Legislativo, ambientes sobre os quais tinham total domínio político. A proposta da moratória foi discutida e aprovada por vários núcleos distritais – Pântano do Sul, Campeche, dentre outras representações de movimentos so-ciais, mas que, embora também aprovada pelo NGM, foi solapada por ma-nobras na Câmara de Vereadores e na própria direção do IPUF, manobra que também pode ser qualificada como um sério golpe democrático ao processo. Segue a linha da decisão tomada, mas sabotada posteriormente.

## **Bancada Popular**

Na busca de dar mais amplitude na leitura comunitária, houve acirrado embate entre os setores populares organizados em torno de várias entidades e representações distritais, com os setores do poder público e empresarial imo-biliário mostrando a necessidade de uma articulação à parte por parte dos primeiros – oriundos do chamado “campo popular”. Surgiu, por iniciativa minha e do então representante da UFECO (União Florianopolitana de En-tidades Comunitárias), o saudoso companheiro Modesto Azevedo, a ideia de

criarmos a **BANCADA POPULAR** no NGM, isto é, um grupo que se reuniria à parte do colegiado para, anteriormente, discutir sua intervenção de forma mais coesa no colegiado institucional, com vistas a fazer frente à “bancada do concreto”, assim como às manobras da prefeitura. Mais uma vez ali contou a minha experiência anterior de trabalho na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, palco de enfrentamentos entre diferentes bancadas que se organizavam previamente para as votações. O cenário, eu imaginei à época, seria o de replicar aquela experiência aqui. A “bancada popular do NGM” foi, certamente, o melhor instrumento de articulação política para fazer frente às pretensões da prefeitura e a “bancada do concreto”, que também passariam a se articular previamente aos embates no seio do colegiado.

O espaço aqui não permite discorrer maiores detalhes, mas é oportuno lembrar que, apesar de atritos pessoais, invejas e outros sentimentos humanos mesquinhos despertados no grupo, além dos inúmeros percalços e dificuldades ao longo do caminho, foi a BANCADA POPULAR que originou a **AUTOCONVOCAÇÃO do NGM** (disposta no Regimento Interno do NGM). Ela também provocou a intervenção do Ministério Público Federal no cumprimento do Estatuto da Cidade, em cujos princípios está a gestão democrática, estipulando que a sociedade organizada deve acompanhar a elaboração do PD desde sua concepção até o acompanhamento da implementação da lei aprovada. A ação impetrada pelo MPF-SC pretendia obrigar a prefeitura a retomar as atividades do PDP com vistas a concluí-lo, depois que o colegiado foi sumaria e unilateralmente extinto, em fins de 2008, pelo então prefeito, hoje senador Dário Berger, em um dos seus rompantes autoritários e ilegais, atitude esta que temos que sublinhar na sua biografia política. Dentro da própria bancada popular havia pequenos grupos de afinidade político-ideológica, tais como o grupo de entidades que gravitava em torno da UFECO e o grupo de entidades ecológicas e representantes distritais aliados (como eu) que gravitava em torno da FEEC, empunhando bandeiras mais sintonizadas com a visão ecológica, que nem sempre foram acompanhadas de pleno pelo grupo da UFECO. Uma das questões que indicava nítida diferença era o peso dado às “condicionantes ambientais”, fator que, para o grupo ecológico, era fundamental para estabelecer limites no padrão de ocupação (e com ele frear o crescimento populacional em determinadas regiões da cidade), fator que para o outro grupo não parecia ter a mesma relevância. Sob certas tensões ao longo do tempo, ao final, a

BANCADA POPULAR conseguiu se “manter viva” no enfrentamento até o processo de votação na Câmara Municipal em fins de 2013.

Antes, porém, de chegarmos ao melancólico desfecho do processo do PDP, findo o segundo mandato de Dário Berger, elegeu-se prefeito municipal Cesar Souza Júnior, um dândi político que fez sua fama dirigindo programas de auditório numa televisão local. Eivado de espasmódicas recaídas democráticas, resolveu assumir a retomada do processo do PDP interrompido pelo antecessor e também por força do Judiciário. Mais uma vez se fazia presente a Bancada Popular para forçar a realização de novas Audiências Públicas Distritais e Municipais de forma ampla e participativa, tendo em vista a aprovação do anteprojeto, e resguardar as diretrizes comunitárias já aprovadas na rodada de audiências em fins de 2007 e início de 2008. Desta vez a “bancada do concreto” estaria mais unida com a bancada dos representantes do governo municipal e munida de uma figura famosa na arquitetura catarinense para conduzir os trabalhos. O governo municipal imprimiria uma dinâmica atropeladora que consistiu em realizar, a toque de caixa, 13 audiências distritais e uma municipal, convocadas de forma muito restrita e sem qualquer empenho de ampla difusão midiática por parte da prefeitura, assim como em locais de difícil acesso sem tradição de acolhimento de atividades do PDP realizadas na fase anterior. Ou seja, apostou e executou um processo “a frio” procurando apenas cumprir decisão judicial e patrocinando uma verdadeira “maquiagem participativa”, totalmente distante do processo anterior na etapa da leitura comunitária, em 2007 e 2008. Cumpriria assim um compromisso assumido com as elites empresariais da cidade que o elegeram como representante maior, ainda daria conta da obrigação judicial em executar as audiências de finalização do anteprojeto, e ainda posaria para as câmeras como portador de um “semblante democrático”. Seguiu a linha da política tradicional brasileira.

Para “inovar” na gestão e condução do processo, o IPUF contratou um advogado para fazer o papel de “mediador” nas audiências públicas, que tiveram seu regimento interno aprovado pelo NGM. Eis que este que escreve estas linhas descobriu que o ilustre advogado tinha em sua banca clientes de empresários do setor imobiliário que disputavam emendas no PDP visando favorecer seus projetos imobiliários. Eu levei esta denúncia em reunião do NGM sugerindo a prática de “advocacia administrativa” da parte dele em prol dos empresários da construção que o advogado/mediador defendia

em sua banca, e não restou alternativa plausível ao IPUF do que desligá-lo da função. Até aquele momento ele já havia “coordenado” três audiências distritais, sem apresentar visível melhoria face à condução de qualquer outro funcionário do IPUF nessa função, como se evidenciou na etapa anterior e se comprovou posteriormente nas demais audiências que foram conduzidas por funcionários do próprio IPUF. Este macabro episódio, dentre tantos outros que ocorreram ao longo do processo do PDP, também evidencia uma das tantas facetas do **“poder fundiário”** que procura infiltrar seus agentes na condução dos processos públicos, tais como numa discussão aberta sobre os destinos da cidade. A manobra urdida nos bastidores da prefeitura, sabe-se lá onde e quando, não durou muito e produziu apenas constrangimento para o poder público e alguns representantes do clube do concreto, com seu habitual modo de “jus esperneandi”, pegos de surpresa diante da denúncia e do seu negativo desfecho para suas pretensões.

Realizada a bateria de audiências distritais e municipais “a frio”, na sequência o NGM e o processo do PDP sofreriam o segundo golpe. O presidente do IPUF enviou uma cínica cartinha de agradecimento aos representantes com assento no colegiado pelos “trabalhos prestados” até então, extinguindo-o pela segunda vez. Antes foi Dário Berger, depois Cesar Souza. Antes da “cartinha”, porém, o então presidente do IPUF, arquiteto-urbanista famoso, depois da última Audiência Pública Municipal na ALESC (Assembleia Legislativa de SC), com muitas falas, mas cujas contribuições depois foram ignoradas, entregou o anteprojeto na Câmara Municipal (já em fins de 2013), onde ele próprio negociou dezenas de emendas diretamente com os vereadores, ignorando incontáveis diretrizes aprovadas pelas comunidades na etapa anterior (todas aprovadas em audiências distritais). O anteprojeto se mostraria totalmente deformado, um monstro desconectado da vontade popular e eivado de incontornáveis ilegalidades. A votação na Câmara, realizada às pressas, descumprindo inclusive o Regimento Interno da Casa, se deu no apagar das luzes de 2013 e deve entrar na história da capital como um dos momentos mais vergonhosos patrocinado pelos poderes legislativo e executivo municipais. A maioria dos vereadores assumiria o papel de autênticos “despachantes de empresas”, notadamente do setor imobiliário, que contribuiu anteriormente em suas campanhas. Lamentável e diabolicamente consumir-se-ia assim mais um evidente golpe na democracia participativa que feriu frontalmente o Estatuto da Cidade.



## Movimentos e grupos presentes e criados na esteira do PDP

Um dos movimentos sociais que já estava presente no cenário político na cidade era o **MPL – MOVIMENTO PASSE LIVRE**, que deu uma valiosa contribuição no aprofundamento das questões de mobilidade, articulando-a com a ocupação do solo. A questão da mobilidade urbana também foi importante para relacioná-la com questões ecológicas, na discussão das vias e do uso de energia, questões presentes em propostas mais restritivas ou menos restritivas na expansão e adensamento urbano. Dependendo de como se propõe o adensamento ou a expansão urbana, o sistema viário é impactado e se projeta maior consumo de energia, por consequência. A questão está articulada com os planos cicloviários e caminhos e espaços para pedestres, que também não podem ficar fora dessas equações. A questão também estimulou um saudável debate sobre mobilidade urbana na Região Metropolitana, quanto aos principais corredores de trânsito intermunicipais e o interestadual – a BR-101, sua remodelação e a proposta do Anel Metropolitano. O processo do PDP incentivou inúmeros grupos e movimentos sociais na retomada ou incremento em suas ações, tais como grupos em defesa da moradia popular e regularização fundiária (caso da **OCUPAÇÃO AMARILDO**), além de pequenos grupos em defesa do meio ambiente, dentre outros. Na área do saneamento básico, e muito em decorrência da ameaça de construção de um emissário submarino na orla do Campeche, foi criado o Movimento Municipal de Saneamento, puxado por lideranças do Campeche, da UFECO e do Fórum da Cidade, muito ativas no processo do PDP e também participantes da Bancada Popular. Eis que, em meio à discussão, emerge uma “questão de fundo” no saneamento básico, que é a questão dos diferentes modelos de saneamento. É uma discussão impregnada de questões técnicas e também de conceitos teóricos que embasam visões diferentes sobre o emprego de diversos sistemas de saneamento. A clivagem que surge nestas visões diz respeito à incorporação de princípios ecológicos no tratamento de esgotos, por exemplo, que propõe melhor aproveitamento das águas servidas, menos consumo de energia, redes e tratamentos descentralizados, assim como maior controle social sobre os equipamentos e a gestão dos sistemas, via de regra, centralizados e obscuros. Em resumo, a visão ecológica no tratamento dos esgotos propõe menor impacto socioambiental

que a visão tradicional na área, caracterizada pelas grandes redes de coleta e estruturas de tratamento, exigindo investimentos enormes e normalmente custeados pelo poder público. Foi em meio a este debate que surgiu o **MOSAL – MOVIMENTO SANEAMENTO ALTERNATIVO**, que, num primeiro momento, propôs a alternativa ecológica ao monstrengo que resultaria na construção do emissário submarino no Campeche. Ele é decorrente da proposta de implantar uma megarrede de coleta em toda região sul da Ilha e que propõe a construção de uma correspondente megaestação de tratamento de esgoto no próprio Campeche, projeto de visão claramente centralizadora do processo, própria do estilo megaobra pública. A CASAN, com a chancela da prefeitura, inverteu o rumo que planejou anos antes propondo a construção de pelo menos três ETEs (estação de tratamento de esgotos) no sul da Ilha, depois descartadas para centralizar em apenas uma. Total descalabro e na contramão do que a ciência e a tecnologia já oferecem há décadas para tratamento de esgotos com menor impacto socioambiental. A lógica das megaobras de saneamento persegue a lógica das megaobras em outros setores, como no sistema viário, por exemplo, e bem se prestam ao fluente trânsito das malas de dinheiro de propinas, pois empregam recursos, via de regra, bilionários.

O MOSAL realizou sete oficinas populares de capacitação comunitária em diferentes regiões da cidade sobre o “modelo descentralizado”, além de propiciar um ambiente de discussão de alto nível sobre todas as questões de saneamento básico, incluindo resíduos sólidos, é claro. O movimento também influenciou nas discussões finais do processo do PDP ao propor a adoção dos sistemas descentralizados, debate até então inexistente na esfera pública da capital. Também empunhou inúmeras propostas inovadoras, tais como o “cartão eletrônico” para o descarte de materiais recicláveis que já poderia estar em uso há anos não fosse a estupidez dos governantes da cidade. Seu emprego alavancaria sobremaneira a reciclagem, hoje estacionada em 8% apenas do volume total recolhido, que a capital descarta diariamente em “suaves movimentos peristálticos” no aterro sanitário de Biguaçu, para onde o cortejo dos caminhões-jamanta conduz o “nobre produto” de seus habitantes. Todo o sistema atual gira bilhões em capitais e recursos e só interessa aos pouquíssimos beneficiados com o mesmo e para os quais não interessa implementar sistemas que diminuam o volume deste descarte, enorme desperdício, tudo na contramão do agravamento das questões ecológicas locais e mundiais.

No que toca a movimentos sociais, importante lembrar o grupo que se organizou em torno da **OCUPAÇÃO AMARILDO**, oriundo de “sem-teto” do Maciço do Morro da Cruz, encravado na região central da cidade e que acolhe dezenas de favelas. Este movimento, ainda que não obtivesse o êxito esperado com a implantação de um assentamento urbano, também pode ser colocado na esteira das movimentações despertadas pelo processo de intensa discussão do PDP na capital. De outra parte, evidenciou uma certa fragilidade do movimento social dos ‘sem teto’ na cidade, que, à exceção da mobilização em meados dos anos 1990 na favela Chico Mendes, no continente, não conseguiu se manter articulado na linha do tempo em torno de um grupo permanentemente atuante. O debate dos “sem-teto” esteve mais presente na articulação dos movimentos no Maciço do Morro da Cruz, que conseguiram inclusive um assento no Núcleo Gestor Municipal do PDP, representação essa cuja presença foi inconstante no período final do processo.

Porém, um movimento social que surgiria por um fator externo ao cenário municipal foi o **MODEBA – MOVIMENTO EM DEFESA DAS BAÍAS** (norte e sul), reunindo uma miríade de setores que se mobilizaram contra a construção do **Estaleiro da OSX**, em Biguaçu. A OSX, empresa do grupo EBX (E de Eike, e B de Batista), holding fundada e dirigida por Eike Batista, contava então com apoio de bancos de fomento nacionais, tais como o BNDES, além dos amigáveis incentivos fiscais por parte de prefeituras e estados, todos interessados em auferir alguma vantagem econômica com a instalação dos seus megaprojetos. A discussão se deu em meio ao processo do PDP, quando a cidade estava justamente discutindo seu futuro, acirrando uma polarização quanto às visões de futuro para a cidade, grosso modo uma de crescimento a todo custo (o chamado progresso e desenvolvimento), e outra que propõe cautela e restrições para o avanço do tal “desenvolvimento”, atendo-se a fundamentos ecológicos em primeiro plano.

A proposta da instalação do estaleiro também cindiu setores da elite social e econômica, especialmente no norte da ilha, pois nem todos fizeram coro aos argumentos desenvolvimentistas apregoados pelos que defendiam a OSX. Uma memorável Audiência Pública realizada em 2010 em Jurerê Internacional praticamente enterrou o projeto, pois sinalizou enorme rejeição por parte dos presentes, e, combinada com ações judiciais, provocou em seguida a “espantosa” decisão de abandono da locação Biguaçu por parte da

OSX, voltando-se para o litoral carioca, onde já tinha terras e projetos em andamento. Depois dessa decisão, recebida como uma “traição do Eike” que literalmente deixou seus aliados “à ver navios”, nada mais que o resultado de uma avaliação custo/benefício e de estratégia de negócio por parte da empresa, o MODEBA iniciou um processo de enxugamento e se desarticulou, não resistindo ativo até o final do processo do PDP. Contudo, ao realizar numerosas manifestações e contribuindo para um olhar mais amplo sobre o território de Florianópolis para a conexão da cidade com a região metropolitana, foi um importante registro de articulação de um movimento social na cidade, ainda que restrito na linha do tempo do PDP.

Em meio ao PDP também se realizou o evento **CONGRESSO DA CIDADE**, empreitada que reuniu dezenas de entidades e grupos na cidade em 2011, também contribuindo para aprimorar o debate.

## Resumo da ópera

O que se viu no longo e tumultuado processo do PDP foi a constante tentativa, mesmo antes do seu início formal-institucional, de a prefeitura municipal tentar burlar a aplicação do Estatuto da Cidade, mediante ardilosas manobras procrastinadoras, resistência à ampliação do debate na sociedade, além de sabotar instrumentos e meios para que o debate pudesse fluir de forma transparente e democrática, incluindo neles a proposta da “moratória”. Refletiu-se neste processo a nefasta herança ditatorial que impregna os poderes públicos até nossos dias e impede que a grande maioria da população se aproprie dos conhecimentos para atuar de forma cidadã, informada, consciente e participativa. Como percebi em minhas inúmeras pesquisas e experiências políticas em contato com os poderes públicos, especialmente nas esferas dos poderes executivos e legislativos, algumas das quais reportadas acima, concluo lamentando que o estado brasileiro continue também a replicar uma tradição de constante promiscuidade administrativa, salvo exceções, que em diversos momentos se aproxima de um estágio de “porquice administrativa” (isento os suínos da prática), ambiente no qual a gestão da coisa pública fica de tal monta corrompida que permite os mais “criativos” e inacreditáveis descabros no favorecimento de pessoas e grupos, em práticas que imitam as máfias mais diabólicas. O Estatuto da Cidade sofreu incon-

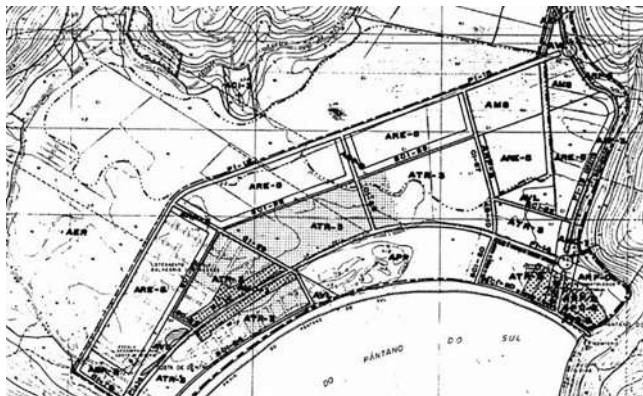
táveis danos com essa “tradição brasileira”, mas além da letra fria da lei, a população da capital e a natureza pagaram a conta. E ainda pagarão muito mais no futuro.

O processo do PDP em Florianópolis experimentou os princípios democráticos estabelecidos no EC, mas enfrentou as forças que tentaram inviabilizá-lo. Cabe principalmente aos movimentos comunitários e sociais, na ação coletiva e organizada, tornar viva a gestão democrática da cidade em sua função social. Só nos resta resistir às tentativas de “passar boiadas” e participar sempre da vida pública para que o pior não aconteça. Digo que não aconteça LOGO MAIS, pois, mantido o curso do nosso desenvolvimento, pouco mais adiante nos depararemos com consequências inimagináveis na deterioração do ambiente e da qualidade de vida. Conclusão óbvia: temos que mudar urgentemente este modelo de desenvolvimento e de governança que já se evidenciou insustentável. Basta assistir ao noticiário retratando o aquecimento global, as queimadas, as enchentes, as secas, os desmatamentos...

## **DO TECNOCRÁTICO AO PARTICIPATIVO**

**- TRÊS RESULTADOS PARA UMA MESMA REGIÃO -**

### **1 - O ESTAPAFÚRDIO, DITATORIAL E CLARAMENTE ILEGAL**



ZONEAMENTO DO PLANO DIRETOR DOS BALNEÁRIOS DE 1985,  
IGNORANDO TOTALMENTE O CÓDIGO FLORESTAL, EM VIGOR DESDE 1965.

## 2 - O “ACORDÃO” EM PROL DOS EMPRESÁRIOS DA ESPECULAÇÃO



PROPOSTA DE MACROZONEAMENTO DO INSTITUTO AMBIENTE SUL PARA A PLANÍCIE DO PÂNTANO DO SUL DE 2004, ZONEANDO AS ÁREAS EM AMARELO COMO ‘EDIFICANDIS’, PERMITINDO A IMPLANTAÇÃO DOS DOIS MEGAPROJETOS PRETENDIDOS NA ÁREA.

## 3 - O RESULTADO DE UM AUTÊNTICO PROCESSO PARTICIPATIVO



A PROPOSTA DE UM PARQUE NATURAL NA PLANÍCIE FOI APROVADA EM AUDIÊNCIA PÚBLICA DISTRITAL EM 2007, PORÉM NÃO CONTEMPLADA NO PROJETO APROVADO PELA CÂMARA MUNICIPAL EM 2013. ATUALMENTE A ÁREA É ALVO DE UM PROCESSO JUDICIAL PROMOVIDO PELO MPF-SC DEMANDANDO A ANULAÇÃO DA CADEIA DOMINIAL DOS MAIORES LATIFÚNDIOS URBANOS DA ÁREA, CUJA ORIGEM ESTÁ NOS TÍTULOS FRAUDULENTOS EMITIDOS PELO IRASC (ver capítulo próprio no texto)

# Há transparência e controle social sobre os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa em Florianópolis?

Gustavo Pires de Andrade Neto

## Introdução

A aprovação do plano diretor e a previsão legal de uso de instrumentos urbanísticos – em Florianópolis ou em outras latitudes – não tem o poder mágico de garantir instantaneamente a função social da cidade e da propriedade. Tampouco garante que os recursos arrecadados sejam aplicados de maneira correta, transparente e a serviço da redução das desigualdades sociais e territoriais. Tão importante quanto a elaboração e aprovação de um plano diretor é a gestão urbana eficiente e o controle social ao longo da sua implementação. Afinal, há transparência e controle social sobre a aplicação dos recursos arrecadados com instrumentos urbanísticos em Florianópolis?

Nestes vinte anos sob o marco legal e urbanístico do Estatuto da Cidade, temos observado algumas experiências exemplares de política urbana participativa e de aplicação inteligente de seus instrumentos. Por outro lado, são numerosos os planos diretores que se mostram insuficientes ou falhos na previsão destes instrumentos, ainda que sejam bem intencionados. Ainda mais comum é a falta de regulamentação de instrumentos previstos nos planos ou o desvirtuamento total dos objetivos e diretrizes da política urbana ao longo dos anos ao sabor das mudanças de governo local.

Em qualquer caso, avaliar o êxito ou não de um instrumento depende não apenas de sua previsão legal, mas do que acontece após a aprovação do

plano diretor. A regulamentação do instrumento foi adequada? Sua aplicação foi efetiva para atingir os objetivos de indução de desenvolvimento urbano no município? Por fim, houve transparência e controle social sobre a utilização dos recursos arrecadados? São muitas as possibilidades analíticas de cada um dos instrumentos. Este artigo se interessa pela dimensão fiscal da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Florianópolis. Investiga mais especificamente as contrapartidas arrecadadas a partir da aprovação do plano diretor de 2014, colocando em evidência a falta de transparência e de controle social sobre os valores arrecadados com o instrumento.

## **Antecedentes e regulamentação da OODC em Florianópolis**

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento urbanístico baseado no princípio do “direito de superfície”, ou seja, da separação da propriedade de um terreno do direito de se construir neste terreno. A noção de que o direito de construir tem um valor em si mesmo – concedido pela legislação urbanística – permite que este valor possa ser adquirido mediante pagamento, a chamada “outorga onerosa”. Por meio do pagamento de contrapartidas em dinheiro ou da realização de obras, os proprietários de terrenos adquirem o direito para edificar uma área superior ao permitido pelo zoneamento em vigor para uma determinada zona urbana.

O conceito subjacente à OODC expõe a dupla natureza do instrumento: a primeira é urbanística, de regulação e controle da dinâmica do uso e ocupação do solo; a segunda é fiscal e de arrecadação, atuando diretamente na recuperação de mais valias fundiárias urbanas, promovendo a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (inciso 9 do Art. 2 do Estatuto da Cidade). Um dos objetivos da OODC é o de equilibrar as oportunidades imobiliárias na cidade, de acordo com os objetivos da política urbana, corrigindo distorções no valor do solo e também o de induzir o desenvolvimento urbano. Em certas áreas, pode-se permitir construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico mediante o pagamento da OODC. A aplicação do instrumento, no entanto, varia muito de um município para outro, de acordo com cada plano diretor.

Assim como ocorre com alguns outros instrumentos urbanísticos, a gênese da aplicação da Outorga Onerosa no Brasil antecede a aprovação do Estatuto da Cidade. Já na segunda metade dos anos setenta do século



passado, um instrumento que compartilhava a mesma base conceitual da OODC, chamado “solo criado”, vinha sendo discutido pelos elaboradores da política urbana do governo do prefeito paulistano Olavo Setúbal, suscitando algumas controvérsias jurídicas se a cobrança da outorga seria um ônus ou um tributo. Em 1977, a convite de Olavo Setúbal, o então prefeito de Florianópolis, Esperidião Amin, participou de uma reunião em que o instrumento foi apresentado a vários prefeitos para possível aplicação nas cidades brasileiras. Outras versões do “solo criado” seriam ensaiadas em Curitiba, Porto Alegre e Natal.

A partir de 1989, também a Prefeitura de Florianópolis passou a aplicar o “solo criado”, instituído pela Lei n.º 3.338/1989. As contrapartidas arrecadadas com o “solo criado”, de acordo com o artigo 9º da lei, deveriam ser depositadas no então Fundo Municipal de Integração Social. O “solo criado” teve uma existência conturbada em Florianópolis, enfrentando questionamentos legais ao longo da década de noventa, como ocorria em outros municípios. A questão legal sobre a natureza fiscal do instrumento seria resolvida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quase duas décadas depois, em 2008. Em qualquer caso, a sua previsão no Estatuto da Cidade em 2001 lhe conferiu legitimidade jurídica.

O Estatuto da Cidade definiu em 2001 a OODC, nome pelo qual se padronizou a sua utilização em todo o país a partir de então. Por meio do pagamento de uma contrapartida em dinheiro ou da realização de obras, os proprietários de terrenos adquirem o direito para edificar uma área superior à permitida pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico, até o limite do Coeficiente de Aproveitamento Máximo. Este limite pode ser duas, três ou mais vezes a área do terreno, por exemplo, definido de acordo com o zoneamento e a existência de infraestrutura para adensamento.

Com a aprovação do atual plano diretor de Florianópolis (Lei Complementar 482/2014), foi instituída no município a OODC. De acordo com o plano, o Coeficiente de Aproveitamento Básico no município é igual a um. A utilização da OODC é prevista no artigo 259 do plano diretor. O destino dos recursos arrecadados com a sua aplicação é definido pela própria lei do plano (Art. 326), especialmente na execução de obras de infraestrutura e reafirmando que os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa devem ser aplicadas exclusivamente naquelas finalidades previstas no Estatuto da Cidade. O Estatuto é claro e inequívoco sobre o destino que deve

ser dado aos recursos oriundos da outorga, devem ser destinados no planejamento e execução da política urbana nos casos expressamente previstos no artigo 26, incisos I a IX:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, culturais ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

A OODC foi posteriormente regulamentada em Florianópolis pelo Decreto 13.454/2014, que trouxe a fórmula para o cálculo de contrapartidas (Art. 6) que tem como variáveis: o valor do metro quadrado territorial do imóvel; a área construída acima do coeficiente básico; e ainda define índices de estímulo de usos (considera os usos priorizados, o número de pavimentos e apresenta coeficientes multiplicadores para alguns tipos de edificações especiais). O decreto, no entanto, estabelece uma “trava” que acaba por limitar o valor máximo da contrapartida, que “não ultrapassará a banda correspondente à 3% (três por cento) do CUB médio residencial, publicado mensalmente pelo SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil de Florianópolis) sobre o total da área construída do empreendimento que ultrapasse o coeficiente de aproveitamento 1”, o que na prática reduz os valores das contrapartidas da OODC a serem pagas por empreendimentos nas áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário. A “trava” acaba por barrar a pretensão conceitualmente redistributiva do instrumento, tornando-o menos efetivo em seu poder de promover a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

É importante destacar que a regulamentação do instrumento por meio de um decreto não é um meio adequado, posto que o Estatuto da Cidade cita expressamente a necessidade de regulamentação por meio de lei, o que apresenta um vício, ainda que menor, na implementação do instrumento em Florianópolis. De acordo com o artigo 3º do referido decreto, o órgão da

Prefeitura responsável pelo cálculo dos valores das contrapartidas da OODC é a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Posteriormente à regulamentação da OODC em 2014, a Prefeitura de Florianópolis tentou criar outros instrumentos urbanísticos de características semelhantes à “outorga onerosa: em 2017 propôs a criação do Índice de Confortabilidade de Obra (ICON) e do Índice de Confortabilidade Adicional (ICAD), tramitados na Câmara de Vereadores, mas que não chegaram a ser votados. ICON e ICAD foram inspirados em instrumentos com os mesmos nomes criados em Balneário Camboriú em 2014. Naquela cidade, os instrumentos foram judicializados no ano seguinte após denúncia do Ministério Público, sendo suspensos cautelarmente pela justiça por alguns períodos após decisão de Câmara Técnica do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. ICON e ICAD voltaram a ter validade por algum tempo, após liminar do STF, enquanto esperavam o julgamento do mérito no Superior Tribunal de Justiça (STJ). A insegurança jurídica em sua aplicação persistiu até 2019, quando os instrumentos foram alterados mediante acordo judicial da Prefeitura de Balneário Camboriú e Ministério Público.

Em qualquer caso, o ICON e ICAD propostos pela Prefeitura de Florianópolis em 2017 são instrumentos que não apresentam uso consolidado, são alheios ao Estatuto da Cidade e não haviam sido previstos pelo plano diretor. Ambos tinham como justificativa a natureza arrecadatória declarada pela prefeitura com o objetivo de fazer frente a desapropriações e obras viárias. O ICON e ICAD chegaram a ser enviados como projeto de lei à Câmara de Vereadores (PL 1.631/2017) e discutidos pelo Conselho da Cidade em Florianópolis, mas a prefeitura desistiu de seguir a sua tramitação em 2018.

ICON e ICAD supunham desregular outros parâmetros urbanísticos mediante outorga onerosa, não apenas o acréscimo de coeficiente de aproveitamento como fazia a OODC. O ICON tinha como objetivo permitir exceder o limite de unidades habitacionais em condomínio residencial multifamiliar (que o artigo 117 da LC 482/2014 fixa em 200 unidades) mediante outorga, sem definir novo limite de unidades por empreendimento. Já o ICAD permitiria exceder o gabarito em até três pavimentos mediante outorga, sem estabelecer critérios precisos de localização nem considerar critérios como zoneamento, infraestrutura e conservação ambiental, paisagística e cultural.

Ignorando uma avaliação urbanística e sem nem mesmo considerar a existência de infraestrutura para permitir intensificar o uso e ocupação do solo, os instrumentos atendiam ao interesse do mercado imobiliário de aumentar o aproveitamento do solo. Atendiam também o interesse da prefeitura em aumentar a arrecadação. Esta modalidade de “solo criado”, combinada à maior flexibilização urbanística, se assemelha às “operações interligadas” utilizadas por cidades brasileiras nos anos noventa. Tais operações enfrentaram questionamentos jurídicos no passado e foram conscientemente desestimadas pelo Estatuto da Cidade aprovado em 2001.

Embora o ICON e ICAD nunca tenham sido aprovados e aplicados em Florianópolis, a sua proposta revela a intenção arrecadatória e a desregulação de parâmetros por parte da prefeitura a partir de 2017, desconectada da visão sistêmica subjacente ao plano diretor de 2014.

### **“O gato comeu”: afinal, quanto foi arrecadado e para onde foi o dinheiro da OODC em Florianópolis?**

Para além da distorção na utilização da OODC devido à “trava” que limita os valores das contrapartidas, reduzindo o poder do instrumento de interferir na dinâmica imobiliária, interessa-nos aprofundar a sua dimensão fiscal enquanto instrumento de financiamento da política urbana. Quanto foi arrecadado com a OODC a partir de 2014? Há transparência e controle social sobre os valores arrecadados e o destino dos recursos?

A lei do Plano Diretor de Florianópolis (LC 482/2014, Art. 325) prevê a criação de um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e determina que as contrapartidas oriundas da OODC sejam depositadas no FMDU (Art. 32, XII). Também o Decreto Municipal 13.44/2014, que regulamenta a OODC, determina que os recursos auferidos com a Outorga devam ser revertidos para o FMDU (Art. 9º) e que seus recursos sejam aplicados exclusivamente nas finalidades previstas no artigo 26 do Estatuto da Cidade. No entanto, o FMDU só foi criado de fato em 2018, quatro anos após o início da aplicação da OODC em Florianópolis. O FMDU encontra-se até hoje pendente de regulamentação.

Encontraremos os valores arrecadados com a OODC buscando-os entre as receitas do FMDU? A resposta é um sonoro “não”. Nenhum recurso

arrecadado com a OODC foi destinado ao FMDU até hoje. Desde 2018, ano em que o fundo foi criado, apenas algumas receitas oriundas de medidas mitigadoras determinadas por Termos de Ajustamento ou pelos Estudos de Impacto de Vizinhança têm alimentado o fundo. Mas este não é o caso dos valores arrecadados com a OODC.

Uma outra possibilidade de se encontrar os valores arrecadados com a OODC seria realizando uma busca no Portal Transparência da Prefeitura de Florianópolis? Neste caso, a resposta não é clara. Embora os dados sobre os valores arrecadados com a OODC devam ser públicos, não é tarefa fácil descobri-los na nebulosa maneira como aparecem no Portal “Transparência”. Uma busca por “outorga onerosa” no portal, por exemplo, não mostrará nenhum resultado. Isso ocorre porque não foi utilizado o nome “outorga onerosa” para identificar os valores arrecadados com o instrumento, mas o nome “solo criado”. A utilização no site de um nome diferente daquele existente no plano diretor, de maneira intencional ou não, dissimula e oculta tal informação que deveria ser expressa de maneira transparente à população. Encontrar dados sobre a OODC no portal sem ter resultados para buscas pelo nome correto do instrumento é o mesmo que “encontrar uma agulha no palheiro”. Ressalte-se inclusive que, no portal da prefeitura, a “descrição da receita” utilizada atualmente para apresentar os valores arrecadados com a OODC também é “solo criado”.

Por outro lado, obter informações diretas da Prefeitura de Florianópolis sobre os valores arrecadados com a OODC por meio de solicitação formal no Conselho da Cidade obteve um resultado parcialmente exitoso, embora tenha demorado alguns meses. A pouca transparência sobre os valores arrecadados e a preocupação com um possível destino irregular dos recursos da OODC motivou que a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO) apresentasse em outubro de 2019 um pedido de esclarecimentos à prefeitura no âmbito do Conselho da Cidade. O pedido de esclarecimentos à prefeitura incluiu as seguintes questões:

I – Qual é o valor total já arrecadado com a Outorga Onerosa do Direito de Construir desde a aprovação da Lei do Plano Diretor em 2014?

II – Qual foi o destino dado aos recursos arrecadados até hoje com a Outorga Onerosa do Direito de Construir em 2014?

III - Qual é o valor total arrecadado com as diversas fontes de receita previstas para o Fundo de Desenvolvimento Urbano?

IV – Qual foi o destino dado a estes recursos nos últimos cinco anos?

V – Qual é o valor atual disponível no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e qual a sua origem?

Após insistentes pedidos por parte da UFECO no âmbito do Conselho e diversos atrasos nas respostas, a prefeitura acabou por emitir documentos com respostas parciais ao pedido de esclarecimentos apresentado. As respostas encaminhadas ao Conselho da Cidade (OE 1038/SMF/ GAB/2019) vieram de órgãos municipais como o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SMDU) e a Secretaria Municipal de Finanças (SMF). Por meio dos documentos emitidos, finalmente foi possível saber que desde 2014 até outubro de 2019, a receita arrecadada e valores inscritos em dívida ativa relacionados à OODC em Florianópolis totalizam R\$ 19,78 milhões (Tabela 1).

**Tabela 1 - Valores arrecadados com a Outorga Onerosa do Direito de Construir em Florianópolis entre 2014 e outubro de 2019**

Ano	Taxa de solo criado	Dívida ativa - solo criado	Total
2014	5.450.554,65	345.813,07	5.796.367,72
2015	1.847.439,69	0,00	1.847.439,69
2016	3.040.921,73	217.119,96	3.258.041,69
2017	3.445.493,55	746.815,59	4.192.309,14
2018	2.410.198,50	336.501,10	2.746.699,60
Até 10/2019	1.456.588,27	487.670,58	1.944.258,85
Total	17.651.196,39	2.133.920,30	19.785.116,69

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças, Diretoria de Contabilidade. Comunicação Interna Nº 050/SMF/DSC/2019, de 25 de novembro de 2019.

A resposta do IPUF ao pedido de esclarecimentos reconhece que “de acordo com o artigo 325, XII, da Lei Complementar 482/2014 (Plano Diretor de Florianópolis), as contrapartidas oriundas de OODC deveriam ser depositadas no FMDU”, o que não ocorre. A resposta traz ainda uma questão preocupante que prejudica o controle interno dos processos, informando que “o sistema municipal de Rastreabilidade, responsável pela tramitação de processos, não encaminha ao IPUF informações sobre empreendimentos que fizeram uso de OODC. Neste sentido, o IPUF só tem acesso a estes dados mediante solicitação formal à SMDU ou acessando todos os processos de alvará de construção emitidos pela Prefeitura, um a um”.

Muito embora no Portal Transparência a “entidade” de destino dos valores arrecadados com “solo criado” seja a prefeitura, ou seja, o caixa único municipal, a questão que vem à tona e que motivou a ênfase do pedido de esclarecimentos da UFECO à prefeitura sobre o destino dos recursos arrecadados é que há indícios de que os recursos arrecadados com a OODC e outros instrumentos têm tido destino alheio àqueles previstos em lei. Os recursos arrecadados com instrumentos urbanísticos não podem ter como destino o “caixa único” das contas da administração municipal, sob risco de que se desvirtue a aplicação definida pela lei do plano diretor, pelo decreto que regulamentou o instrumento e, ainda mais importante, por lei federal (listados no artigo 26 do Estatuto da Cidade, citados anteriormente).

Nas respostas ao Conselho da Cidade, a prefeitura se omitiu sobre qual foi o destino das contrapartidas arrecadadas com a OODC. Sobre a questão, o IPUF afirmou: “não temos informação sobre o destino dado aos recursos arrecadados, senão que os mesmos não vêm sendo depositados no FMDU”. Sobre o destino da aplicação dos recursos, a Diretoria de Contabilidade da Secretaria Municipal de Finanças assim se manifestou: “informamos que esta Diretoria de Contabilidade não possui as demais informações solicitadas”.

Na resposta ao Conselho, a prefeitura acabou por emitir documentos que confirmam que os valores arrecadados com a OODC não têm sido destinados ao FMDU e que não tem como informar o destino dos quase vinte milhões de reais arrecadados com a OODC entre 2014 e outubro de 2019.

Vale a pena voltar aqui à jurisprudência do STF motivada muitas anos antes pelo uso do “solo criado” na mesma cidade de Florianópolis citada anteriormente. Em 2008, o STF se pronunciou sobre a natureza do instrumento,

estabelecendo que a OODC não se configura como imposto e nem como tributo, uma vez que não se trata de obrigação, e sim de “faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite, mediante contrapartida a ser por ele prestada, o exercício do direito de construir acima do coeficiente básico adotado em determinada área” (Ministro Eros Grau em 6 de março de 2008). A OODC é reconhecida portanto como um ônus, “um vínculo imposto à vontade do sujeito como condição para a satisfação do seu próprio interesse”. Portanto, a Prefeitura de Florianópolis não pode contabilizar estes valores como receitas públicas, pois estas tem destinação fixa. Note-se ainda que, de acordo com o Estatuto da Cidade (Art. 52), o prefeito incorre em improbidade administrativa quando aplica os recursos auferidos com o instrumento em desacordo com o previsto no próprio Estatuto.

De acordo com a resposta apresentada pelo IPUF (OC 3/IPUF/GAB/CONSELHODACIDADE/2019), desde que o FMDU foi criado, em 2018, vem tendo como fonte originária somente recursos oriundos de medidas compensatórias de Estudo de Impacto de Vizinhança, acrescidos de rendimentos de aplicação financeira, que totalizam R\$ 3.195.289,32 até outubro de 2019. O IPUF informou ainda que, até o momento, o FMDU só vem recebendo aportes, sem utilização dos valores depositados, já que o fundo ainda não foi regulamentado. Complementarmente, informa-se que “o FMDU é unidade orçamentária vinculada ao IPUF, sendo os responsáveis pelas movimentações definidos por meio do Decreto Municipal n.º 18.711/2018”.

Outras fontes de receitas deveriam dar suporte financeiro à política urbana do município. De acordo com o plano diretor, o FMDU prevê recursos provenientes de até 17 fontes originárias, sendo que a OODC é apenas uma delas (LC 482/2014, Art. 325):

I. recursos próprios do Município; II. transferências intergovernamentais; III. contribuições ou doações de entidades nacionais ou internacionais; IV. contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas; V. empréstimos ou operações de financiamento, internos ou externos; VI. acordos, contratos, consórcios e convênios; VII. receitas da utilização de bens públicos, edificações, solo, subsolo e espaço aéreo; VIII. operações urbanas consorciadas; IX. valores incluídos nas medidas mitigadoras determinadas por Termos de Ajustamento ou pelos Estudos de Impacto de Vizinhança; X. contribui-



ção de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base no Plano Diretor; XI. percentual da arrecadação de multas oriundas de infrações edilícias e urbanísticas, a ser definido pelo Conselho da Cidade; XII. receitas oriundas da Outorga Onerosa; XIII. receitas oriundas de Operações Urbanas Consorciadas; XIV. receitas oriundas da Transferência do Direito de Construir; XV. rendas da aplicação financeira dos seus recursos próprios; XVI. outras receitas que lhe sejam destinadas por lei; e XVII. outras receitas, sejam eventuais, sejam advindas da aplicação dos instrumentos de política urbana previstos nesta Lei Complementar.

Como foi demonstrado anteriormente, muitas fontes de receitas previstas não têm sido destinadas ao FMDU, seja porque alguns dos instrumentos listados não estão regulamentados, seja porque os recursos vêm sendo aplicados para outros fins. Caberia investigar com maior profundidade o que vem ocorrendo com os demais instrumentos de financiamento da política urbana cujos recursos podem vir tendo destino irregular, como ocorre com a OODC.

## **Conclusões**

Sem controle social sobre a aplicação dos recursos, os quase vinte milhões arrecadados pela outorga onerosa no período analisado tiveram como destino a “vala comum” das contas municipais, sem obedecer aos critérios de aplicação obrigados em lei, frustrando a expectativa de promover maior igualdade social e territorial através dos investimentos em política urbana. A pesquisa realizada coloca ainda em evidência os efeitos negativos da excessiva demora na regulamentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, passados sete anos de sua previsão pelo plano diretor.

Enquanto o FMDU não for regulamentado, também é prejudicado o controle social sobre as receitas e sobre a sua destinação, dificultando inclusive o seu acompanhamento por parte do Conselho da Cidade que, de acordo com o plano diretor (Art. 306), tem competência de acompanhar a utilização dos recursos do fundo.

A pesquisa ainda aponta para eventuais irregularidades no destino da OODC em Florianópolis, pois há indícios de que os recursos provenientes

tes da aplicação de instrumentos urbanísticos, não apenas a OODC, não estão sendo aplicados no planejamento e execução da política urbana nos casos expressamente previstos no Estatuto da Cidade. Passados vinte anos da aprovação do Estatuto, em que pesem os muitos avanços conquistados, o caso analisado mostra que ainda é preciso encontrar maneiras renovadas para garantir a efetividade dos instrumentos e corrigir os rumos da política urbana local para, por fim, conseguir fazer valer a ordem jurídico-urbanística contida no estatuto.

## Referências

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001*: estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências – Estatuto da Cidade. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

CÂMARA DE VEREADORES DE FLORIANÓPOLIS. *Projeto de Lei n.º 1.631 de 25 de abril de 2017*: dispõe sobre a criação do Índice de confortabilidade de obra para desapropriações (ICON) e o Índice construtivo adicional para desapropriações (ICAD) para fins de outorga onerosa do direito de construir adicional àqueles limites originalmente previstos no Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Florianópolis, 2017.

FLORIANÓPOLIS. *Lei n.º 3.338 de 28 de dezembro de 1989*: dispõe sobre a atualização da legislação urbana do município de Florianópolis e dá outras providências. Florianópolis, 1989.

FLORIANÓPOLIS. *Lei Complementar n.º 482 de 17 de janeiro de 2014*: institui o Plano Diretor de urbanismo do município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. Florianópolis, 2014.

FLORIANÓPOLIS. *Decreto Municipal n.º 13.454 de 28 de agosto de 2014*: dispõe sobre a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir. Florianópolis, 2014.

FLORIANÓPOLIS. *Decreto Municipal n.º 18.711 de 25 de junho de 2018*: designa servidor para responder pelas assinaturas e movimentações financeiras da conta do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Florianópolis, 2018.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C.. Outorga Onerosa do Direito de Construir: *Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação do Estatuto da Cidade*, Volume 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

IPUF. *Comunicação interna OE 183/IPUF/GAB/2019 de 2 de dezembro de 2019*. Florianópolis: Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, 2019.

SMF. *Comunicação interna n.º 050/SMF/DSC/2019 de 25 de novembro de 2019*. Florianópolis: Secretaria Municipal de Finanças, 2019.



# A contribuição do Subnúcleo Bacia do Itacorubi ao Plano Diretor Participativo de Florianópolis

Hélio Carvalho Filho, Rosângela Mirela Campos e  
Henriette Lebre La Rovere

## Antecedentes

Em 10 de julho de 2001, passou a vigorar a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabeleceu normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Esta lei determinou que “o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo”, e que, “para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados instrumentos tais como: órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.

Em Florianópolis estavam vigentes dois Planos Diretores: a LC 001/1997 para o Distrito Sede e a Lei Ordinária 2.193/1985 – Plano Diretor dos Balneários para o restante do território municipal, de acordo com o anexo I da Lei 001/1997. A partir da vigência do Estatuto da Cidade, o Fórum da Cidade<sup>1</sup> iniciou suas tratativas com o Poder Público Municipal visando a cons-

---

<sup>1</sup> Fórum da Cidade – Organização Social e Popular de Florianópolis, criado em 2001, composto por diversas entidades tais como a União Florianopolitana das Entidades Comunitárias – UFECO, o Conselho Popular da Planície do Campeche, o Fórum do Maciço do Morro da Cruz e o Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular – NES-SOP/ da UFSC e por participantes individuais.

trução de um único plano diretor, por meio de um processo verdadeiramente participativo, para integrar todo o território municipal de Florianópolis.

## **Início do processo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis**

Somente em 2006, no mandato do prefeito Dário Berger e vice-prefeito João Batista Nunes, foram iniciados os procedimentos para permitir a discussão do plano diretor (PD) de forma participativa, deflagrado pelo Decreto Municipal n.º 4.215/2006.

Em 01/08/2006 foi realizada no TAC a primeira Audiência Pública (AP) do Plano Diretor Participativo (PDP) de Florianópolis, na qual o IPUF apresentou a proposta de divisão do Município em 13 Núcleos Distritais: 1- Sede/Insular 2- Sede/Continente, 3- Santo Antônio de Lisboa, 4- Ratonas, 5- Canasvieiras, 6- Cachoeira do Bom Jesus, 7- Ingleses, 8- Rio Vermelho, 8- Lagoa da Conceição, 10- Barra da Lagoa, 11- Campeche, 12- Ribeirão da Ilha, 13- Pântano do Sul. A composição do Núcleo Gestor (NG) ficou assim definida: 10 membros do Poder Público, 5 membros dos Movimentos Sociais e ONGS, 2 membros das Entidades Empresariais, 2 membros das Entidades de Classe e sindicatos, 3 membros das Entidades Acadêmicas e Conselhos Municipais, 2 membros das Entidades Ambientais, 1 membro do Movimento Cultural e 1 membro do Movimento de Mobilidade e Acessibilidade, somando 26 membros que, adicionados aos 13 representantes distritais, resultaram em 39 membros para a composição do NG do PDP.

Em 17/08/2006 foi realizada a segunda reunião pública do PDP de Florianópolis para a apresentação dos diferentes representantes distritais e início das conversações sobre as composições e votação dos cinco membros (titulares e suplentes), oriundos dos Movimentos Sociais. Em 14/09/2006 foi realizada a terceira Reunião Pública do PDP de Florianópolis que visou a discussão final da composição do NG do PDP de Florianópolis. Em 21/09/2006 foi realizada a quarta reunião pública para discutir os recursos financeiros para a realização do PDP de Florianópolis. Em 28/09/2006 foi realizada a quinta reunião do PDP de Florianópolis que visou o detalhamento de questões do NG do PDP de Florianópolis. Em 05/10/2006 foi realizada a sexta reunião do NG do PDP de Florianópolis e teve como pauta a apresentação de informes sobre a realização de um curso de nivelamento para os membros do NG do PDP de Florianópolis e a elaboração do seu Regimento Interno.

Em 11/10/2006 foi realizada a sétima reunião do NG do PDP de Florianópolis para a continuação da discussão do seu Regimento Interno. O NG do PDP de Florianópolis ainda se reuniu em 2006 mais cinco vezes. Ainda em 2006, foi aprovado um calendário de 13 Audiências Públicas Distritais visando a escolha dos representantes de cada distrito para o NG do PDP de Florianópolis; essas Audiências Públicas ocorreram entre os dias 23/11/2006 e 14/12/2006. Na AP do dia 13/12/2006 foram eleitos os representantes titulares e suplentes de cada distrito.

Em reunião do Distrito Sede no dia 07/12/2006 foi aprovada a proposta de subdividir o Distrito Sede Insular em cinco subnúcleos: i) Bacia do Itacorubi (Trindade, Itacorubi, Santa Mônica, Córrego Grande e Pantanal); ii) Centro (Agrônômica/Prainha/José Mendes); iii) Maciço do Morro da Cruz; iv) Saco Grande (João Paulo/Monte Verde); v) Maciço Costeira (Saco dos Limões/Caiera/Costeira do Pirajubaé). Cada subnúcleo deveria indicar seus representantes para o NG. Em 13/03/2007 ocorreu a reunião para a escolha/votação do coordenador do Subnúcleo Bacia do Itacorubi, Sr. Luiz Cézare Vieira. Também foi apresentada a proposta de dividir o Distrito Sede Continente em quatro subnúcleos.

## **Início dos trabalhos no Subnúcleo Bacia do Itacorubi**

A partir de abril de 2007, foram criadas as seguintes comissões temáticas do Subnúcleo da Bacia do Itacorubi: do Meio Ambiente, Saneamento e Energia; do Uso e Ocupação do Solo e Legalização Fundiária; da Acessibilidade, Mobilidade e Transporte; da Participação Popular e Gestão Democrática; e um outro grupo englobou os temas Educação, Saúde, Trabalho, Renda e Segurança Pública. Essas comissões começaram a se reunir semanalmente com as diversas associações comunitárias da Bacia, para oferecer subsídios e diretrizes à elaboração das demandas comunitárias. A partir dos debates e levantamento de problemas surgiram várias propostas, que foram apresentadas às comunidades de cada bairro, em diversas oficinas.

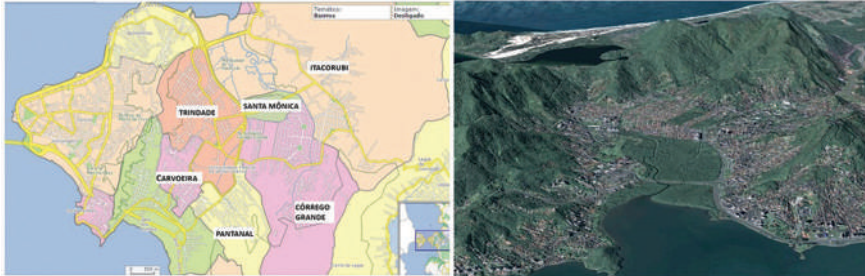
A Bacia do Itacorubi é formada pelos bairros Córrego Grande, Itacorubi, Pantanal, Santa Mônica, Trindade e Carvoeira<sup>2</sup>, incluindo os loteamentos Flor da Ilha, Jardim Anchieta, Jardim Germânia, Parque São Jorge e Jardim

---

<sup>2</sup> O Bairro Carvoeira foi criado em 2013 pela Lei 456/2013, quando passou a fazer parte do subnúcleo da Bacia do Itacorubi no PDP.

Itália, além dos assentamentos nos morros do Alto Pantanal, Quilombo e Sertão do Córrego (Figura 1):

**Figura 1 - Bacia do Itacorubi**



A Bacia do Itacorubi é uma região densamente povoada. Toda a área sofreu e continua a sofrer com a crescente especulação imobiliária, a falta de saneamento e infraestrutura social e urbana, além do grande impacto ambiental em seu já frágil ecossistema.

No dia 23/10/2007, na sede do Conselho Comunitário do Córrego Grande – CCCG, foi feita reunião para apresentação do primeiro resultado da leitura comunitária, da qual participaram cerca de 150 moradores do Córrego Grande, Sertão do Córrego e loteamentos Jardim Anchieta, Flor da Ilha, Jardim Germânia e Parque São Jorge. Nesta reunião foram aprovadas várias propostas oferecidas pelas comissões temáticas. Os principais problemas apontados pelos moradores do Córrego Grande foram os transtornos causados pelo trânsito caótico, falta de infraestrutura adequada para pedestres e ciclistas, problemas de adensamento, especulação imobiliária com a construção de edifícios numa região sem infraestrutura, com falta de saneamento básico (água, esgoto e drenagem) e a necessidade de mais áreas de lazer para a comunidade.

Trânsito caótico também foi tema discutido na leitura comunitária do bairro Pantanal, no dia 29/10/2007, que aconteceu na sede do Conselho Comunitário do Pantanal (CCPAN). Outros problemas do bairro eram a falta de saneamento e infraestrutura e problemas ambientais. No mesmo bairro, foi feita uma oficina sobre Uso do Solo e Legalização Fundiária, no dia 12/11/2007, quando foram aprovadas propostas para a legalização do assentamento do Alto Pantanal, com a manutenção das Áreas de Preservação Permanente (APP).



A leitura comunitária nos bairros Santa Mônica e Trindade foi realizada no dia 13/11/2007, no Conselho Comunitário do Bairro Santa Mônica (ACOJAR), à qual compareceram aproximadamente 50 moradores. As ocupações desordenadas, a excessiva impermeabilização do solo, a falta de um projeto de macrodrenagem, a poluição do mangue, dos rios e dos córregos, eram os problemas que preocupavam os moradores do bairro Santa Mônica e que resultavam em graves prejuízos ambientais ao Parque do Manguezal e enchentes periódicas. Os moradores do bairro Trindade discutiram a especulação imobiliária, os problemas de falta de saneamento e do sistema viário, e o destino da área da Penitenciária, tema relevante para a Bacia do Itacorubi.

As leituras comunitárias do Bairro Itacorubi foram feitas nos dias 24/11/2007 e 05/12/2007, quando se reuniram 40 pessoas na sede da Associação do Bairro Itacorubi (ABI). As principais reivindicações dos moradores foram a implantação do Jardim Botânico de Florianópolis, o freio à especulação imobiliária, a melhoria no sistema viário e o saneamento dos rios.

Em paralelo às leituras comunitárias, as lideranças continuaram a se reunir semanalmente, na sede do CCCG. Além das diretrizes para o plano diretor, o grupo ampliou o debate para os projetos que o então prefeito Dário Berger enviou à Câmara de Vereadores em janeiro de 2008, principalmente para o projeto do Defeso da Bacia (**Anexos 1ª e 1b: Projeto do Defeso da Bacia**) e o projeto de lei para regulamentar o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV (**Anexos 2a e 2b: PL Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV**).

Em abril/2008, aconteceram novas reuniões com as comunidades do bairro Pantanal, quando se definiram as diretrizes para os temas Acessibilidade, Mobilidade e Transporte.

As diretrizes e demandas da Bacia do Itacorubi para o plano diretor foram traçadas em todas essas reuniões e representam um resumo das leituras comunitárias realizadas nas oficinas efetuadas nos diversos bairros da bacia, sendo apresentadas na Audiência Pública do Subnúcleo Distrital da Bacia do Itacorubi, realizada em 29/04/2008, no salão Paroquial da Igreja da Trindade, com a participação de cerca de 300 pessoas (**Anexo 3: Diretrizes/demandas do Subnúcleo Distrital da Bacia do Itacorubi/2008**). São reproduzidas abaixo apenas as diretrizes relativas ao Uso do Solo e Legalização Fundiária do Subnúcleo da Bacia do Itacorubi:

## **IV – USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E LEGALIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

### **Diretrizes Gerais**

1. Frear a especulação imobiliária e o crescimento desordenado da cidade, visando melhorar a qualidade de vida de todos os moradores, com a preservação do meio ambiente, dos espaços culturais, de lazer, coletivos e do caráter cultural e paisagístico da cidade.
2. Preservar a função social da propriedade e da cidade: a terra deve servir à coletividade, deve-se garantir o direito da cidade para todos.
3. O uso do solo – adequação do uso e limites de ocupação – deve respeitar a capacidade de drenagem da Bacia do Itacorubi.
4. Condicionar a construção de novos edifícios e loteamentos à disponibilidade de infraestrutura adequada e equipamentos públicos, saneamento básico, energia elétrica, sistema viário e transporte coletivo de qualidade.

### **USO DO SOLO**

#### **Restringir o zoneamento**

1. Restringir o zoneamento atual: de uma maneira geral, manter áreas residenciais e diminuir áreas mistas centrais; ou mudar a classificação para mais restritiva, como de AMC-3 para AMC-2, AMC-2 para ARP-4, etc.
2. Anular mudanças recentes que tornaram o zoneamento menos restritivo e foram feitas sem o aval dos moradores.
3. Impor limites mais severos ao gabarito das futuras construções em todos os bairros, máximo de 4 pavimentos (ARP-5 ou AMC-3); em hipótese alguma mais de 6 pavimentos. Dois pavimentos no máximo, na Av. Madre Benvenuta, no Bairro Santa Mônica.

#### **Manter o caráter residencial das áreas residenciais**

1. Todas as áreas residenciais exclusivas (ARE) de todos os bairros da Bacia devem permanecer como ARE, com raras exceções pontuais e discutidas nas associações.
2. Coibir empreendimentos comerciais e multifamiliares nas ARE (como bares, escolas, academias, kitinetes para estudantes etc); e comerciais de grande porte em área residencial predominante (ARP); (ARP é adequada apenas para comércio e serviços vicinais de até 150 m<sup>2</sup>).

#### **Preservar os espaços públicos**

1. Preservar os espaços públicos existentes e áreas verdes de lazer (AVL) existentes e manter todas as áreas comunitárias institucionais (ACI) atuais, ampliar ou criar mais áreas públicas, para atender a demanda das comunidades.
2. A área da Penitenciária deve permanecer pública, com criação de parque e espaços públicos e gratuitos para lazer, cultura, educação, bibliotecas e atividades comunitárias, conservando suas áreas de APP, APL e AVL.

3. Criar o Parque Linear na margem direita do rio Córrego Grande com uma ciclovia (manter AVL nas margens do rio adjacente aos loteamentos Jardim Germânica e Jardim Itália); estudar a viabilidade de mudar de APP para AVL, regulamentando a mudança junto ao Ministério Público Federal.
4. Criar uma praça, quadras esportivas (AVL) e centro cultural (ACI) na Fazendinha do Córrego Grande. Alterar o zoneamento existente, AMC-4: uma parte mudar para AVL e ACI e outra parte mudar para AMC-3 e ARP-5.
5. No bairro Pantanal, estudar a possibilidade de criar AVLS nas marginais dos rios e córregos (mudar de APP para AVL).

#### **Respeitar as leis**

1. Todas as edificações, sejam residenciais uni ou multifamiliares, ou as comerciais, devem obedecer ao futuro Plano Diretor (zoneamento, atividades permitidas, índices urbanísticos - taxa de ocupação, índice de ocupação, gabarito, etc. A prefeitura deve melhorar a fiscalização e exigir o habite-se de todas as construções.
2. A construção de edifícios residenciais multifamiliares ou comerciais, ou a implantação de estabelecimentos comerciais, além de respeitar o disposto no novo Plano Diretor, deve ser submetida a estudos técnicos – o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), com a fiscalização do Conselho da Cidade.

#### **LEGALIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

1. Efetivar a Legalização Fundiária em assentamentos nos morros do Poção/Sertão do Córrego Grande, Alto Pantanal e Morro do Quilombo; mudar parte de APL para ZEIS (zonas especiais de integração social), ARP-0 ou ARE, com o comprometimento dos moradores em preservar as APLs, evitar novas invasões e ajudar na fiscalização.
2. Criar AVLS nos morros do Poção/Sertão do Córrego Grande, Quilombo e Alto Pantanal.
3. Desocupar as áreas de APP e de risco, como as sob as torres de alta tensão.
4. Implantar política habitacional no município para a população mais necessitada.

Dentre estas diretrizes e demandas da Bacia do Itacorubi, 150 foram aprovadas durante a AP do Subnúcleo Distrital da Bacia do Itacorubi para serem apreciadas na AP Municipal, realizada no Clube Doze de Agosto, no dia 03/07/2008, que teve a coordenação do Prof. Ivo Sostizzo. Concomitantemente também foram realizadas as APs dos demais Núcleos Distritais.

Na AP Municipal de 03/07/2008 foram aprovadas cerca de 1.800 diretrizes/demandas comunitárias das quais o IPUF extraiu 140 diretrizes-síntese. Dentre as diretrizes/demandas aprovadas, cerca de 100 eram provenientes do Subnúcleo Bacia do Itacorubi, as quais foram separadas conforme o tema: 1- Meio Ambiente (**Anexo 4a: Diretrizes/demandas - Ambiente**

Natural); 2 – Uso e Ocupação do Solo (**Anexo 4b: Diretrizes/ demandas - Uso e Ocupação do Solo**); 3-Mobilidade (**Anexo 4c: Diretrizes/demandas - Mobilidade**); 4- Saneamento Básico (**Anexo 4d: Diretrizes/demandas - Saneamento Básico**); 5- Infraestrutura Urbana (**Anexo 4e: Diretrizes/demandas - Infraestrutura Urbana**); 6- Infraestrutura Social (**Anexo 4f: Diretrizes/ demandas - Infraestrutura Social**); 7- Gestão Democrática (**Anexo 4g: Diretrizes/demandas - Gestão Democrática**). Para o Tema 7 – Geração de emprego e Renda não houve diretrizes indicadas pelo Subnúcleo da Bacia do Itacorubi.

Em 09/10/2008, com a finalização das 13 APs Distritais, a Administração Municipal recolheu os materiais de escritório, impressora, computador, telefone fixo e celular, mobiliário e estagiário, que haviam sido disponibilizados aos Núcleos e Subnúcleos Distritais, desmontando a infraestrutura e encerrando unilateralmente as atividades do NG do PDP de Florianópolis, com a alegação de que haviam sido finalizadas as leituras comunitárias, cabendo somente realizar a chamada “Leitura Técnica”. Esse se constituiu no **1º período das discussões do PDP**, com o encerramento das reuniões do NG. Foi nessa época que os representantes dos Núcleos Distritais e outras representações do NG do PDP de Florianópolis continuaram se reunindo, não mais oficialmente e sim através do autoproclamado “Núcleo Gestor Autoconvocado”, por entenderem que deveriam continuar acompanhando todas as etapas de elaboração do PD até sua entrega na Câmara Municipal de Florianópolis (CMF).

Em janeiro de 2009 os Coordenadores das Comissões Temáticas do Subnúcleo Bacia do Itacorubi encaminharam à Câmara Municipal de Florianópolis – CMF a proposta de alteração do PL 002/2008 do Defeso da Bacia do Itacorubi (**Anexo 5: Proposta de Alteração do PL 002/2008 - Defeso da Bacia do Itacorubi**).

Em 02/06/2009 foi criado o Fórum da Bacia do Itacorubi – FBI<sup>3</sup> (**Anexo 6: Ata de Fundação do Fórum da Bacia do Itacorubi**).

Como o processo participativo para a elaboração do plano diretor foi interrompido em 2008, as discussões relativas ao plano diretor da Bacia do

---

<sup>3</sup> FBI - instância que congrega doze associações comunitárias da Bacia do Itacorubi, para ser porta-voz das reivindicações das entidades da Bacia junto às autoridades e órgãos públicos; participar de eventos e audiências públicas; acompanhar as ações do Plano Diretor Participativo e representar as entidades junto ao Fórum da Cidade e o Conselho da Cidade.

Itacorubi passaram a ser lideradas pelo FBI, promovendo reuniões semanais de discussão da leitura comunitária do PDP, bem como para discussão das reivindicações das associações comunitárias.

Em julho de 2009, a PMF contratou a Fundação Centro de Estudos e Projetos do Ambiente – CEPA para realizar a Leitura Técnica do Plano Diretor e coordenar os trabalhos de discussão e elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, cuja fundação implementou seu trabalho independentemente das leituras comunitárias elaboradas até então, o que gerou desconfiância e revolta da população de Florianópolis. A CEPA trouxe um novo conceito denominado de “Reserva da Biosfera Urbana – Ilha de Santa Catarina”, cuja temática era estranha ao que estava sendo discutido até então no PDP, provocando forte reação de diversos representantes comunitários a essa proposta, culminando na chamada “Revolta do TAC” – AP ocorrida em 18/03/2010, quando os Movimentos Sociais protestaram e impediram a apresentação da nova minuta do plano diretor, proposta pela Fundação CEPA.

Segue o que estava sendo proposto para os bairros Santa Mônica e Córrego Grande:

- 6 andares para prédios construídos ao longo da Avenida Madre Benvenuta e ao longo da Rua João Pio Duarte Silva/Córrego Grande;
- Não haverá mais área residencial exclusiva;
- Dentro do bairro poderão ser construídas casas de até 3 pavimentos, com 9 metros de altura.

As maiores reivindicações dos moradores participantes das oficinas do PDP eram:

- Regulamentar e operacionalizar o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o qual será a única esperança do morador para discordar de construções polo geradoras de tráfego e/ou geradoras de barulho, poluição etc.
- 4 andares no máximo para a Av. Madre Benvenuta e Rua João Pio Duarte Silva.
- Dentro dos bairros manutenção das Áreas Residenciais Exclusivas (ARE) unifamiliares com número de pavimentos máximos = 2 e altura de até 6m;
- Condicionar novos adensamentos à existência de infraestrutura: esgoto hidrossanitário em 100% do território da Baía do

Itacorubi, água e melhoria do sistema viário (previsão de garagens suficientes para moradores e visitantes).

Em 26/03/2010, o MPF/Promotora Pública Federal Analúcia Hartmann instaurou Inquérito Civil Público nº 023/08/2010 solicitando a recondução do NG do PDP de Florianópolis.

Em 09/04/2010, a PMF publicou o Decreto n.º 8.056/2010, que estabeleceu um calendário com 10 reuniões distritais, todas no mês de maio de 2010, com o objetivo de retomar as discussões do PDP.

Em 03/08/2010, houve reunião do Fórum da Bacia do Itacorubi, quando os representantes de associações comunitárias e moradores solicitaram as seguintes ações:

1. Verificar o parcelamento da área da Fazendinha do Córrego Grande (**Anexo 7a: Histórico do parcelamento do solo da Fazendinha**): em 2012 o FBI denunciou ao MPSC o parcelamento do solo de uma gleba de 60 mil m<sup>2</sup> na área denominada “Fazendinha do Córrego Grande”, em que havia sido feito parcelamento do tipo desmembramento, sem a reserva de áreas públicas/comunitárias (AVL e ACI), em desconformidade com o preconizado no artigo 198, § 3º do Plano Diretor/1997. Em 2013 foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC pelo MPSC (**Anexos 7b e 7c: TAC original/2013 e TAC Aditivo/2013 da Fazendinha**), com 12 medidas compensatórias, dentre as quais a doação à PMF das APPs do Rio Córrego Grande, que eram de domínio particular, restabelecendo a possibilidade de conexão entre duas UCs (PNMMC e PMMI) através da criação do Parque Linear (**Anexo 8 - Histórico do PLCG**).
2. Posteriormente, em janeiro de 2014, o Parque Linear do Córrego Grande foi criado pela Lei n.º 9.445/2014 (**Anexo 8a: Lei 9.455/2014 do PLCG**). Em 2017, a PMF assinou o Decreto n.º 17.926/2017 que regulamenta a Lei 9.455/2014 (**Anexo 8b: Decreto 17.926/2017 do PLCG**), e em 2018 a PMF assinou o Decreto n.º 19.240/2018 designando os membros do Comitê Gestor do PLCG (**Anexo 8c: Decreto 19.240/2018 do PLCG**).
3. Implementar o Parque Linear do Córrego Grande, uma demanda comunitária que surgiu das conversas sobre o plano diretor em 2006 e 2007 (**Anexo 8 - Histórico do PLCG**). O projeto abran-

ge 17 hectares de APPs e AVLs ao longo do Rio Córrego Grande, constituindo-se em um corredor verde de 5 km de extensão que interliga duas Unidades de Conservação – Parque Natural Municipal do Maciço da Costeira (PNMMC) e o Parque Municipal do Manguezal do Itacorubi (PMMI), com ciclovia, passeio, iluminação, equipamentos comunitários, melhorando a mobilidade e a segurança pública dos bairros Itacorubi, Córrego Grande, Jardim Santa Mônica e as localidades do Parque São Jorge, Jardins Itália, Anchieta, Flor da Ilha, Germânia, Guarani e Jardim Albatroz, facilitando a conexão cicloviária entre as universidades UDESC e UFSC.

4. Implementar o Parque do Mirante na Carvoeira, que é um Parque Urbano Municipal localizado no Morro da Carvoeira com área em torno de 102 mil m<sup>2</sup>. É uma diretriz do Subnúcleo Distrital do Maciço Costeira que foi incorporada pelo Subnúcleo da Bacia do Itacorubi a partir de 2013, com a criação do bairro Carvoeira pela Lei 456/2013, o qual é integrante da bacia do Itacorubi **(Anexo 9: Histórico e Mapas da Poligonal/Zoneamento/Condicionantes Ambientais do Parque do Mirante/Carvoeira)**.
5. Desativar a área da Penitenciária, rever o uso e manter a área como 100% pública.
6. Criar o Parque Urbano Jardim Botânico/Itacorubi.
7. Quanto à questão viária: como vão estar dispostos os corredores de mobilidade nos bairros? Necessidade de implementar ciclovias para interligar os bairros. Questão do binário da Trindade e a duplicação da Rua Deputado Antônio Edu Vieira.
8. Quanto ao gabarito: baixar gabarito/pavimentos dos prédios para 4 andares na Av. Madre Benvenuta, Rua João Pio Duarte Silva e Rua Lauro Linhares e manter o zoneamento das Áreas Residenciais Exclusivas (AREs); estabelecer proporção de garagens e estacionamentos por m<sup>2</sup> construído, entre outros.
9. Situação do Alto Pantanal: a) necessário denominar as ruas do Alto Pantanal; b) risco iminente de deslizamento em uma parte do morro; c) Áreas de Interesse Social: esclarecimentos quanto às ZEIS/transformar a APL em ARE-1.
10. Mapa síntese das propostas dos moradores de microzoneamento

para o PDP da Bacia, com redação e justificativa das modificações propostas.

Em 27/09/2010 reiniciaram também as reuniões do NG do PDP de Florianópolis, que passaram a ser presididas pelo professor Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, cujas reuniões duraram até o final da gestão do prefeito Dário Berger, em 2012. Paralelamente, a equipe técnica do IPUF/PMF elaborou e publicou uma nova minuta de revisão do Plano Diretor de Florianópolis, encerrando o **2º período das discussões do PDP**.

Em 15/03/2010, os Subnúcleos Distritais da Bacia do Itacorubi e Maciço Costeira enviaram conjuntamente uma Carta/Relatório à consultora Fundação CEPA apresentando considerações sobre os mapas de zoneamento elaborados pela CEPA, os quais não observavam as diretrizes de Uso e Ocupação do Solo das leituras comunitárias desses subnúcleos.

Em 25/04/2013, a PMF – na gestão do prefeito César Souza Júnior, incumbiu ao então secretário municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, arquiteto Dalmo Vieira Filho, a retomada das reuniões do NG do PDP de Florianópolis, através do Decreto n.º 11.578/2013. Em 27/05/2013, foi realizada, no Auditório da Justiça Federal, a 5ª Conferência da Cidade de Florianópolis. E, em 11/10/2013, a PMF extinguiu mais uma vez o NG do PDP de Florianópolis, através do Decreto 12.217/2013.

Nesse ínterim, em 23/09/2013, o IPUF/PMF publicou uma nova minuta do plano diretor, com alterações que não foram discutidas com a comunidade de Florianópolis, e, em 17/10/2013, realizou a Audiência Geral do PDP de Florianópolis no Auditório Antonieta de Barros/Assembleia Legislativa de SC. Ainda em outubro a PMF enviou a minuta do plano diretor para Câmara Municipal, onde os vereadores realizaram centenas de emendas, que, em sua maioria, flexibilizavam medidas restritivas que limitavam a verticalização e o adensamento populacional da cidade, em desconformidade com as diretrizes comunitárias. Muitas dessas emendas foram incorporadas ao PD, o qual foi aprovado em 17/01/2014, como Lei Complementar n.º 482/2014, sendo republicada em 24/01/2014, encerrando o **3º período de discussões do PDP**.

No período entre 2012 e 2013, o FBI realizou oficinas nas sedes das associações de moradores dos bairros e loteamentos situados na Bacia do Itacorubi com o objetivo de discutir o Uso e Ocupação/Microzoneamento das localidades, composição de mapa e posterior proposição junto



ao Núcleo Gestor e PMF. As reuniões *in loco* foram realizadas com os recursos materiais e financeiros, horas de trabalho e deslocamento do pessoal, promovidos por alguns integrantes do FBI (**Anexo 10: Relatório Condensado das Oficinas de Leitura Comunitária de Uso do Solo da Bacia do Itacorubi/2013**). Os seminários foram coordenados pelos membros da Comissão de Uso do Solo/Subnúcleo da Bacia do Itacorubi no PDP, com a seguinte metodologia:

1. Apresentação das diretrizes do Uso e Ocupação do Solo para o bairro, definidas nas audiências públicas de 2008, no processo de discussões sobre o Plano Diretor Participativo;
2. Apresentação e comparação do mapa de zoneamento e dos índices construtivos do plano diretor vigente (1997) com o mapa de zoneamento e dos índices construtivos do plano diretor proposto pela Prefeitura/CEPA em 2010;
3. Elaboração da proposta de microzoneamento da comunidade para o bairro.

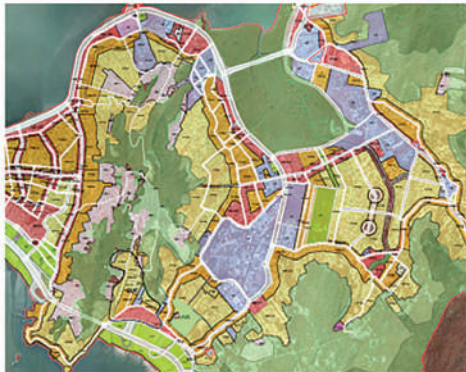
Em 2013, as Oficinas Comunitárias foram realizadas pelo FBI nos seguintes bairros:

#### CALENDÁRIO DE OFICINAS

DATA	ASSOCIAÇÃO	BAIRRO
11/10/2021	CCPAN e AMAP	PANTANAL E ALTO PANTANAL
12/03/2014	CONFIA	JARDINS ANCHIETA, FLOR DA ILHA E GERMÂNIA
23/04/13	CONJORGE	PARQUE SÃO JORGE E JARDIM ITÁLIA
25/04/13	CONFIA	JARDINS ANCHIETA, FLOR DA ILHA E GERMÂNIA
15/05/2013	AMOSC	SERTÃO DO CÓRREGO GRANDE
06/06/2013	CCPAN E AMAP	PANTANAL E ALTO PANTANAL
10/06/2013	AMJA	JARDIM ALBATROZ
11/06/2013	AMBATRI	TRINDADE
12/06/2013	CONJARDIM	CARVOEIRA
19/06/2013	ABI	ITACORUBI
25/06/2013	AMOVIM	VILA IVAN MATOS
26/06/2013	ABI	ITACORUBI
16/07/2-13	ACOJAR	SANTA MÔNICA
17/07/2013	CCPAN e AMAP	PANTANAL E ALTO PANTANAL

Para cada oficina foram elaborados mapas e criado um sistema de códigos para tornar o material didático e customizado por bairro. Como exemplo, segue material elaborado em 2013 para a apresentação em *powerpoint* na oficina do bairro Itacorubi:

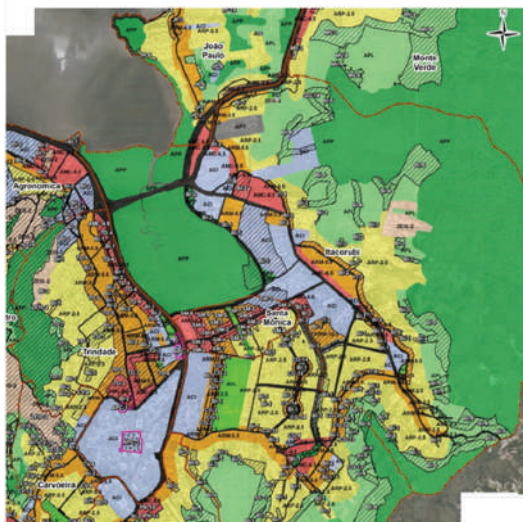
#### MICROZONEAMENTO IPUF 2013 – BACIA DO ITACORUBI



#### CRITÉRIOS UTILIZADOS NOS MAPAS

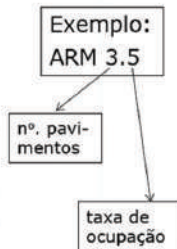
1. Não colocar áreas mistas centrais, AMC, adjacentes a áreas residenciais predominantes, ARP, usar áreas residenciais mistas, ARM, na transição. Buscar preservar áreas residenciais ARP.
2. Máximo de 4 pavimentos, casos especiais 5-6 pavimentos
3. **Áreas com conflito – marcadas com: ??**
4. Marcar todas as áreas verdes de lazer AVL que não constam do mapa do PD 2013 (IPUF) – (BI-1)
5. Marcar todas as escolas e universidades públicas, postos de saúde, igrejas, como área comunitária institucional (ACI) - (BI-2)
6. Buscar compatibilizar algumas áreas residenciais consolidadas em APL, mudando classificação para ARP 2.5 - (BI-3)
7. Colocar os limites do Parque do Maciço da Costeira no mapa do PD 2013 (IPUF), mudar de APL para APP - (BI-4)
8. Buscar compatibilizar as condicionantes ambientais, mudar de APL para APP - (BI-5)

#### SOBREPOSIÇÃO DE MAPAS DE MICROZONEAMENTO LEITURA COMUNITÁRIA X PROPOSTO IPUF 2013

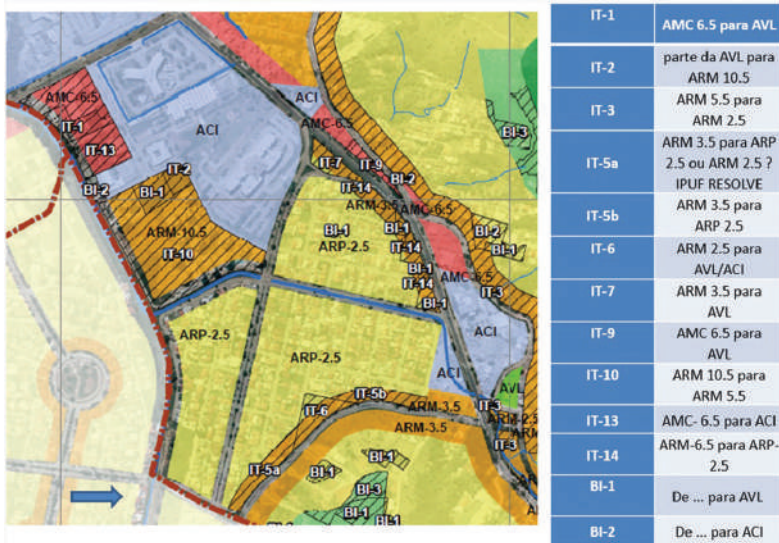


#### Legenda

- Limite Bairros
  - Correções
  - Sistema Viário PD
- #### Zoneamento
- APP
  - APL
  - AVL
  - ACI
  - ZEIS
  - ARP
  - ARM
  - AMC
  - ATR
  - AMS
  - APT



## Exemplo – BAIRRO ITACORUBI PARTE SUL



## Resumo das Oficinas de 2013 – Bacia do Itacorubi

- Nas oficinas de 2012/2013, a maioria dos moradores participantes confirmou a diretriz de restringir o zoneamento, limitando em toda a Bacia do Itacorubi o gabarito de no máximo quatro pavimentos (12 metros no ponto mais alto da fachada e 15 metros da cumeeira).
- Se houver necessidade de transferência de índice, essa só poderá ser de no máximo 2 pavimentos ( $\leq 6$  metros) a mais, desde que em via com caixa maior ou igual a 12 metros.
- Problemas sérios de mobilidade, principalmente nos bairros Pantanal, Itacorubi e Trindade.
- Problemas de falta de saneamento básico nos diversos bairros.
- Faltou marcar diversas Áreas Verdes de Lazer – AVL, e algumas Áreas Comunitárias Institucionais – ACI, no mapa do IPUF (2013).
- Nas oficinas realizadas no CONFIA (loteamentos dos Jardins Anchieta, Flor da Ilha e Germânia) e no CONJORGE (loteamentos do Parque São Jorge e Jardim Itália), os moradores reforçaram a

diretriz de manter as áreas residenciais exclusivas, com mesmos índices de ocupação do PD de 1997, limite da altura máxima das construções 7m/10m, porém mais restritivos com relação ao uso: “ESTRITAMENTE RESIDENCIAL UNIFAMILIAR COM TOLERÂNCIA ZERO PARA OS DEMAIS USOS” (moradores ressaltaram a dificuldade de fiscalização pelo IPUF do uso indevido e do porte de escolas, creches, etc).

- Nas oficinas realizadas no Pantanal, no Córrego Grande e Sertão do Córrego: houve demanda de mudar de APL para ARP 2.5 em algumas áreas residenciais consolidadas.

Com a interrupção das atividades do NG do PDP de Florianópolis em outubro de 2013 e a proclamação da LC 482/2014, e tendo em vista que o processo participativo do Plano Diretor não foi garantido por não terem sido realizadas as 13 Audiências Públicas Distritais desse período de discussões do PDP, alguns membros do NG recorreram ao Ministério Público Federal, que instaurou a ACP n.º 5021653-98.2013.404.7200. Em 05/03/2014, o juiz federal Marcelo Krás Borges suspendeu a aprovação do PD/2014 e determinou que a PMF procedesse a realização das referidas APs Distritais e a Audiência Municipal, a fim de garantir a elaboração de um novo texto do PD de acordo com as diretrizes comunitárias, tendo como base o projeto do PD proposto em outubro de 2013 (antes da incorporação das emendas dos vereadores).

A PMF então realizou novas oficinas com as comunidades para implementação do Plano Diretor ao longo de 2014.

Em 08/09/2015, a PMF publicou o Decreto n.º 15.120/2015, que instituiu o Conselho da Cidade de Florianópolis, mas que não foi operacionalizado. Em 22/12/2015, foi publicado o Decreto n.º 15.596/2015, que reconstituiu o NG do PDP de Florianópolis, obedecendo às recomendações emanadas da ACP n.º 5021653-98.2013.404.7200.

Em 20/01/2016, foram retomadas as reuniões do NG do PDP de Florianópolis, sob a coordenação da então Superintendente do IPUF, arquiteta Vanessa Maria Pereira. Em 14/03/2016, foi publicado o Decreto n.º 15.865/2016, que reconstituiu e regulamentou o NG do PDP de Florianópolis e revogou o Decreto 15.596/2015, dando início ao **4º período das discussões do PDP de Florianópolis**.

O FBI organizou oficinas inicialmente nos bairros da Bacia do Itacorubi (Subnúcleo da Bacia do Itacorubi) e posteriormente ajudou na organização

das oficinas dos subnúcleos do Saco Grande (João Paulo/Monte Verde), Maciço Costeira (Saco dos Limões/Caiera/Costeira do Pirajubaé) e Maciço do Morro da Cruz, elaborando mapas de microzoneamento local e apresentações de *powerpoint* para resgatar as Leituras Comunitárias, tendo em vista a desmobilização destas comunidades em função das várias interrupções do processo participativo.

Em 2016 foram realizadas as seguintes reuniões organizadas pelo FBI nos seguintes bairros da Bacia do Itacorubi:

#### CALENDÁRIO DE REUNIÕES COM FBI EM 2016

DATA	ASSOCIAÇÃO	BAIRRO
09/05/2016	FÓRUM DA BACIA	Diretorias, do CCCGa AMJA; Rua Prof. Marcos Cardoso
10/05/2016	FÓRUM DA BACIA	Diretorias CONFIA, CONJARDIM, ABI, AMBATRI, AMOSC, moradores Santa Mônica, Pq São Jorge
12/05/2016	FÓRUM DA BACIA	Diretoria da ACOJAR
03/05/2016	AMBATRI	TRINDADE
04/05/2016	AMIA	JARDIM ALBATROZ
17/05/2016	CONJORGE	PARQUE SÃO JORGE
18/05/2016	CONJARDIM	CARVOEIRA
19/05/2016	CCCG, CONFIA, AMOSC	CÓRREGO GRANDE, SERTÃO DO CÓRREGO GRANDE, JARDINS: ANCHIETA, FLOR DA ILHA E GERMÂNIA
20/05/2016	CCPAN e AMAP	PANTANAL E ALTO PANTANAL
23/05/2016 31/05 e 08/06	ACOJAR	SANTA MÔNICA
25/05/2016	ABI E AMOVIM	ITACORUBI, VILA IVAN MATOS

A partir da síntese da leitura comunitária de todas as oficinas realizadas no Subnúcleo da Bacia do Itacorubi, o FBI preparou a apresentação em *powerpoint* com as diretrizes/demandas, os mapas de microzoneamento da região (**Anexo 11: Apresentação AP/2016/Diretrizes/Demandas/Mapas de Microzoneamento/Subnúcleo da Bacia do Itacorubi**), bem como tabelas com códigos dos mapas e respectivas justificativas (**Anexo 12: Tabelas com códigos e Mapas de Microzoneamento do Subnúcleo da Bacia do Itacorubi**), para a AP do Distrito Sede Insular do dia 30/06/2016, no Centro de Eventos da UFSC, a qual acabou sendo exclusiva para apresentação das demandas do Subnúcleo da Bacia do Itacorubi em função da quantidade de bairros que a compõem: 6 bairros. Em 18/07/2016, foi realizada a Audiência Geral do PDP

de Florianópolis no mesmo local. Todo esse material foi enviado pelo FBI para o IPUF em 09/08/2016 e foi reapresentado ao IPUF na Reunião Técnica Distrital no dia 10/08/2016.

A AP para apresentação das demandas referentes aos demais quatro subnúcleos do Distrito Sede Insular foi realizada no dia 01/08/2016, sendo que o FBI ajudou na elaboração do material para apresentação (diretrizes/demandas, mapas, tabelas, apresentação em *powerpoint*) desses subnúcleos.

Em 17/10/2016, foi publicada pelo IPUF a Minuta I do PDP de Florianópolis e, em 21/11/2016, foi publicada a Minuta II, tendo em vista a necessidade de adequação do texto, anexos e mapas às diretrizes comunitárias. Como a PMF não sinalizava as alterações realizadas nas minutas, a cada nova minuta o FBI tinha que conferir os zoneamentos propostos/mudanças no texto da lei, para depois elaborar mapas e tabelas demarcando as mudanças realizadas pela PMF, e promover novas oficinas nos bairros para apresentar o rebatimento realizado às comunidades.

Em 14/12/2016, o juiz Marcelo Krás Borges determinou que: “sejam imediatamente retiradas do texto da minuta do Plano Diretor todas as inserções “anômalas” que não foram objeto de análise, discussão ou deliberação nos núcleos distritais e audiências já realizadas, ou que colidam com as diretrizes aprovadas, por consenso ou votação, nos núcleos (...)”.

Em 16/12/2016, foi realizada nova AP no Auditório Antonieta de Barros/ALESC. E, em 04/05/2017, foi publicada a Minuta III do PDP de Florianópolis, sendo que a PMF organizou quatro reuniões com o Núcleo Gestor para sua apresentação. Após a publicação da Minuta III, foram ainda promovidas diversas Oficinas de Rebatimento do PDP, onde verificou-se a continuidade de “inserções anômalas”, incompatíveis com as Leituras Comunitárias dos diferentes Distritos do PDP de Florianópolis. Por isso, em 09/06/2017, o IPUF apresentou a Minuta IV por determinação da Justiça Federal, com a retirada de todas as inserções consideradas “anômalas”.

O FBI novamente preparou tabelas de rebatimento, comparando o microzoneamento da Minuta IV com os mapas e tabelas da leitura comunitária, para nova apresentação e discussão com as comunidades nos diversos bairros da Bacia do Itacorubi.

Em 12/07/2017, o Subnúcleo Distrital da Bacia do Itacorubi enviou ao IPUF o estudo comparativo entre as Tabelas de Adequação de Usos do Projeto de Lei de 2013 e a Minuta IV de 2017 (**Anexo 13: Estudo Comparativo**

**das Tabelas de Adequação de Usos da Minuta do PD/2013 x Minuta IV do PD(2017)**, ressaltando que as alterações feitas na tabela de adequação de usos, especificamente nas áreas ARP e ARM, tornavam estes usos mais permissivos ou menos restritivos do que aqueles estabelecidos na respectiva tabela de 2013; e que tais alterações não haviam sido discutidas com a comunidade, nem nas oficinas comunitárias, nem nas audiências públicas, e estavam em desacordo com as diretrizes comunitárias aprovadas em julho/2008 (**Anexo 4b: Diretrizes/demandas - Uso e Ocupação do Solo**), e, portanto, desobedecendo à ordem judicial já citada.

Após todo esse esforço dos membros do FBI e dos demais líderes comunitários da cidade para elaborar um plano diretor efetivamente participativo, em 03/08/2017 foi publicada a decisão liminar monocrática do ministro Sérgio Kukina/STJ em favor da PMF, tornando sem efeito a judicialização do PDP de Florianópolis. Em 07/11/2017, o Pleno do STF votou favorável à validade da LC 482/2014.

Em 16/01/2018, foi criado o Conselho da Cidade através do Decreto n.º 18.279/2018 e, em 18/04/2018, a PMF publicou o Decreto n.º 18.512/2018, que designou os 40 membros do Conselho da Cidade: 40% provenientes do poder público (federal, estadual e municipal) e 60% da sociedade civil organizada de setores (regiões) da cidade e sociedade civil de abrangência difusa.

Em 23/01/2018, o FBI realizou reunião extraordinária para divulgar e incentivar a inscrição das Associações de Moradores da Bacia do Itacorubi a se candidatarem para representação no Conselho da Cidade/PMF, onde o Distrito Sede Insular dispunha de quatro vagas/assentos. Num processo de votação, as vagas do Distrito Sede Insular foram preenchidas pela Associação de Moradores do Sertão do Córrego Grande – AMOSC, Conselho Comunitário do Jardim Cidade Universitária – CONJARDIM, Associação de Moradores da Costeira do Pirajubáé – AMOCOP e Associação de Amigos do Parque da Luz – AAPLuz.

Em 23/04/2018, foi realizada a primeira reunião do Conselho da Cidade de Florianópolis, e, em 02/05/2018, a PMF enviou para a CMF uma proposta de alteração da Lei Complementar n.º 482/2014, denominada PLC 1715/2018. A Câmara devolveu o referido PLC para a PMF com a recomendação de que a PMF o encaminhasse ao Conselho da Cidade.

No período de 2018 a 2019, a principal atividade do Conselho da Cidade foi a discussão do Projeto de Lei Complementar 1715/2018, pro-

posto pelo executivo municipal. Este PLC foi estudado em cinco Comitês Técnicos, sendo finalizado e enviado à PMF no 2º semestre de 2019 e encaminhado à CMF para aprovação. A Câmara devolveu o referido PLC alegando equivocadamente a falta de mapas e em 13/12/2020 a PMF arquivou o PLC 1715/2018, sem nenhuma justificativa ao Conselho da Cidade.

No final de 2019, a PMF publicou o Edital de Eleições para o novo mandato do Conselho da Cidade, e diversas entidades integrantes do FBI se inscreveram. Porém, a pandemia de Covid-19, que assolou o mundo em março de 2020, interrompeu todas as atividades presenciais do Conselho da Cidade, e, em 08/09/2020, a PMF publicou o Decreto nº 21.967/2020, que prorrogou o mandato dos membros do Conselho da Cidade, “enquanto durarem as medidas sanitárias”. Em 11/11/2020, a PMF designou membros para comporem o Conselho da Cidade de Florianópolis, através do Decreto n.º 22.196/2020. Em 08/01/2021, a PMF publicou o Decreto nº 22.374/2021, para atualizar as representações de algumas entidades membros do Conselho da Cidade.

Em 15 de janeiro de 2021, a PMF enviou um pacote de medidas para a Câmara Municipal, dentre as quais a Mensagem nº 3, que propunha instituir o “Projeto Floripa Mais Empregos”, o qual alterava a LC 482/2014, e, quando submetido à votação, foi reprovado. Em fevereiro de 2021, a PMF enviou minuta de alteração na LC 482/2014 para o Conselho da Cidade de Florianópolis, com conteúdo similar ao PLC reprovado em janeiro de 2021 na Câmara Municipal.

Vale ressaltar que as proposições desta minuta de alteração da LC 482/2014 totalizaram 170 artigos, cujas proposições não vieram acompanhadas de estudos que embasassem as alterações, conforme determina o artigo 336 da LC 482/2014, limitando-se a justificativas de um parágrafo. No dia 22/02/2021, a presidência do Conselho da Cidade propôs e foi aprovado por votação a criação de um Grupo de Trabalho (GT), com o objetivo de avaliar a minuta de alteração da LC 482/2014, composto de forma não paritária por apenas cinco integrantes, em desacordo com o artigo 25 do Regimento Interno do Conselho da Cidade.

Este GT produziu um relatório sem considerar as contribuições/estudo das propostas de alteração enviadas pelos conselheiros da Sociedade Civil Organizada por Setores, os quais tiveram apenas 15 dias para fazer este estudo. Os conselheiros então solicitaram Voto de Vista do relatório do GT e



apresentaram suas considerações, as quais foram resumidas em uma tabela pela secretaria do Conselho, que foi apresentada para votação pela plenária do Conselho da Cidade, sem discussão do mérito de cada item; ou seja, além de não ter sido discutida com a população, esta minuta de alteração da LC 482/2014 não foi discutida com os membros do Conselho da Cidade, pois a maioria das representações se limitou apenas a votar.

Dentre algumas proposições que foram arroladas pelo referido GT no documento intitulado “Relatório da Câmara Técnica do Conselho da Cidade”, emitido em 10/03/2021, está a adoção da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), que determina novos critérios para a definição de APPs de Topo de Morro, os quais são mais permissivos do que os critérios da Resolução 303/2002 do CONAMA, ainda vigente e adotada até então pela PMF. Se esses novos critérios do Código Florestal vierem a ser aplicados no município, vão reduzir a incidência de APPs de Topo de Morro em Florianópolis para apenas 0,48% das áreas até então protegidas (segundo mapa do Parecer Técnico 1/IPUF/DICGP/2020), impactando na conservação da vegetação e nas nascentes das encostas.

No entanto, essa minuta de alteração da LC 482/2014 foi aprovada pelo Conselho da Cidade, sendo enviada para a PMF, a qual possivelmente apresentará um projeto de lei à Câmara Municipal de Florianópolis no ano de 2022.

## **Considerações finais**

Após 15 anos de trabalho, os representantes das associações comunitárias integrantes do Fórum da Bacia do Itacorubi – FBI veem com preocupação a falta de um processo participativo na revisão do Plano Diretor, bem como a atuação do Conselho da Cidade, órgão que deveria ser um instrumento para favorecer a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”, conforme artigo 45 da Lei n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

Entendemos que a construção de um plano diretor é um processo complexo, que seria facilitado com a execução dos regramentos previstos no Estatuto da Cidade, conforme Inciso II do Artigo 2º, garantindo a “gestão

democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, cujos regramentos são complementados pelas recomendações do Art. 4º da Resolução nº 25/2005, do Conselho das Cidades/Ministério das Cidades, onde “no processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade (...) deverá conter os seguintes requisitos: I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo”.

Ao realizar as reuniões nas associações de moradores da Bacia do Itacorubi, bem como nas comunidades dos subnúcleos Maciço Costeira, Saco Grande, Maciço do Morro da Cruz e do Centro, cujas comunidades estavam alheias/desmobilizadas pelas várias interrupções do processo participativo de discussões do plano diretor, o FBI assumiu o papel das lideranças comunitárias dessas regiões e muitas vezes da própria PMF, na apresentação de esclarecimentos quanto às propostas da minuta do PD, principalmente referente aos mapas de zoneamento dos bairros.

Esse grande esforço de intermediação do FBI, visando suprir o papel dos técnicos do IPUF, não se mostrou muito eficaz, pois, sem o contato direto, os técnicos da PMF não se sensibilizaram quanto à importância de cada proposta comunitária apresentada pelo FBI nas reuniões técnicas realizadas pelo IPUF posteriormente, uma vez que os técnicos não haviam escutado diretamente os argumentos veementes dos moradores, nem haviam se comprometido com a comunidade.

Neste sentido, ressaltamos a importância de a PMF coordenar essas discussões nas várias regiões da cidade, pois é quem possui incumbência legal e técnica e deve se comprometer em tomar as decisões de acordo com as posições locais, mediante processo participativo.

Em 2024 encerra-se o prazo para que o município faça a revisão da LC 482/2014, a qual contém mais de 30 artigos sem regulamentação, que, uma vez regradados, poderiam facilitar a aplicação deste plano diretor. Mas o que se vê é que, desde 2014, a PMF publicou vários decretos regulamentando alguns artigos da LC 482/2014, sem nem mesmo consultar o Conselho da Cidade,

em desacordo com os incisos III e IV do Art. 306 da LC 482/2014, que determina que ao Conselho da Cidade compete “propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente; bem como “emitir recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano”.

O FBI trabalhou para que as discussões do plano diretor fossem orientadas pela “*gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*” (Inciso II do Art. 2º do Estatuto da Cidade) e que a coordenação do processo participativo de elaboração do plano diretor fosse compartilhada, “por meio da efetiva participação do poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões” (§1º do Art. 3º da Resolução 25/2005/Conselho das Cidades).

Ainda temos esperança de que este cenário se modifique para resgatar a qualidade das relações entre os atores envolvidos nesse processo de construção de uma cidade sustentável e justa para todos.

## **Lista de Anexos**

**que podem ser acessados no endereço virtual**

**<https://drive.google.com/drive/folders/1st20V3oKHInMloOSW1-Pv9DMZJddTVvN?usp=sharing>**

Anexos 1a e 1b: Projeto do Defeso da Bacia

Anexos 2a e 2b: PL Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV

Anexo 3: Diretrizes/demandas do Subnúcleo Distrital da Bacia do Itacorubi/2008

Anexo 4a: Diretrizes/demandas - Ambiente Natural

Anexo 4b: Diretrizes/demandas - Uso e Ocupação do Solo

Anexo 4c: Diretrizes/demandas - Mobilidade

Anexo 4d: Diretrizes/demandas - Saneamento Básico

Anexo 4e: Diretrizes/demandas - Infraestrutura Urbana  
Anexo 4f: Diretrizes/demandas - Infraestrutura Social  
Anexo 4g: Diretrizes/demandas - Gestão Democrática  
Anexo 5: Proposta de Alteração do PL 002/2008 – Defeso da Bacia do Itacorubi  
Anexo 6: Ata de Fundação do Fórum da Bacia do Itacorubi  
Anexo 7a: Histórico do parcelamento do solo da Fazendinha  
Anexo 7b: TAC original/2013  
Anexo 7c: TAC Aditivo/2013 da Fazendinha  
Anexo 8: Histórico do PLCG  
Anexo 8a: Lei 9455/2014 do PLCG  
Anexo 8b: Decreto 17.926/2017 do PLCG  
Anexo 8c: Decreto 19.240/2018 do PLCG  
Anexo 9: Histórico e Mapas da Poligonal/Zoneamento/Condicionantes Ambientais do Parque do Mirante/Carvoeira  
Anexo 10: Relatório Condensado das Oficinas de Leitura Comunitária de Uso do Solo da Bacia do Itacorubi/2013  
Anexo 11: Apresentação AP/2016/Diretrizes/Demandas/Mapas de Microzoneamento/Subnúcleo da Bacia do Itacorubi  
Anexo 12: Tabelas com códigos e Mapas de Microzoneamento do Subnúcleo da Bacia do Itacorubi  
Anexo 13: Estudo Comparativo das Tabelas de Adequação de Usos da Minuta do PD/2013 x Minuta IV do PD/2017

## Relações Comunidade-Estado na Lagoa da Conceição: participação popular ou ação para particulares?

Jeffrey Hoff

Os movimentos comunitários na Lagoa da Conceição foram muito dinâmicos nos 13 longos anos entre a promulgação da Constituição de 1988 e a ratificação do Estatuto da Cidade. Sem saber, o bairro precisava muito do estatuto.

Em 1991, a comunidade enfrentava dificuldades para conhecer, e depois evitar, três projetos de lei que iriam mudar radicalmente o bairro. Uma vereadora na época, Jalila El Achkar (PV), fez um projeto de lei tornando obrigatório fazer consultas comunitárias antes de qualquer alteração de zoneamento. “Na maioria das vezes, os projetos de lei tramitam e são aprovados nesta Casa Legislativa, sem que os moradores sequer imaginem que alguma modificação ocorrerá em seu bairro ou distrito,” afirmou a vereadora. Mas a Câmara de Vereadores não aprovou as consultas públicas.

Em 1999, o vereador Márcio de Souza (PT) propôs sessões itinerantes da Câmara Municipal, para os vereadores poderem escutar as comunidades – isso também foi rejeitado.

Dois anos depois, o artigo 2º do estatuto reconheceu o direito da comunidade a ser ouvida, determinando: “(...) gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

É possível que até hoje o Estatuto da Cidade tenha sido mais importante para os movimentos comunitários pelos princípios que consagrou, em suas

diretrizes gerais, do que pelos instrumentos específicos da lei, considerando a forma como estes têm sido regulamentados e/ou ignorados pela prefeitura.

Nos anos 90 estava claro – como está até hoje - que a rede coletora e a Estação de Tratamento de Esgotos da Lagoa não tinham a capacidade necessária para a população da época, muito menos para o seu crescimento vertiginoso. No ano 2000, o então presidente da Associação Comercial da Lagoa, Dr. Augusto Gonzaga, chegou a propor a proibição de licenciamento de novas construções até que existissem coleta e tratamento de esgoto.

O estatuto contempla este conceito também, numa outra diretriz que determina o “controle de uso do solo, de forma a evitar [...] parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana”.

No começo dos anos 90, uma grande campanha publicitária no rádio, na televisão e em *outdoors* da cidade rotulou os ambientalistas como sendo os “do contra” e acusou os movimentos ambientais de impedir vários empreendimentos na ilha, e seu desenvolvimento em geral. Os proponentes da campanha não revelaram seus nomes, assinando-se apenas como “Os amigos de Florianópolis”, criando uma polarização forte na sociedade.

A acusação é irônica, porque as pessoas preocupadas com suas comunidades bem que gostariam de ter conseguido impedir muitas coisas que aconteceram na ilha, mas a história comprovou que não tivemos aquele poder. E minha convivência com os movimentos deixa claro que nossas ações são movidas por sonhos positivos e não atitudes contrárias a um futuro melhor.

Vejam a fala do representante distrital da Lagoa da Conceição, Alessio dos Passos Santos, na audiência pública que lançou o processo do Plano Diretor “Participativo” no bairro, em 2006:

O futuro está presente, o momento é único e imprescindível no processo para garantir a nossa cidade. Objetivando fazer da Lagoa e seus arredores um lindo jardim – Projeto Parque Lagoa. Não só incorporando as cinco unidades de conservação, em lei, mas também a área criada: transformar a cidade em parque! Não podemos esperar pela competência dos governantes. Faça a sua parte, juntando-se a nós.

A fala poética e sonhadora do Alessio tem tudo a ver com o Estatuto da Cidade, que não é meramente uma lei. Na Lagoa, o estatuto tem funcionado quase como um sonho. Um sonho, porque oferece um modo alternativo, oti-

mista e criativo de imaginar o futuro. Mas também um sonho porque infelizmente a visão que o estatuto oferece tem sido difícil de concretizar.

Alessio estava se referindo a um projeto, elaborado na comunidade pela ONG Fundação Lagoa, que buscava reconhecer que o território da Lagoa é dominado por cinco unidades de conservação, que precisam ser valorizadas para proteger a natureza e manter a qualidade da vida urbana. O projeto queria instalar trilhas, placas, guias e infraestrutura para ajudar todos a conhecer a natureza, e estava estreitamente ligado ao processo de elaboração de um plano diretor.

Essa ligação é reconhecida em mais uma diretriz do estatuto:

Art. 2 IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Uma das maiores preocupações da comunidade no período entre os anos 90 e o início do processo do Plano Diretor Participativo em Florianópolis, em 2006, era a total falta de planejamento. Os bairros da Lagoa e os ecossistemas da bacia eram constantemente ameaçados por propostas pontuais de mudança do zoneamento que teriam grande impacto (normalmente para atender interesses econômicos particulares). A Lagoa era um lugar maravilhoso para morar, estava atraindo muitas pessoas, e a construção de novas casas e prédios era intensa. Até o ano 2000, quase todo o espaço no centrinho, com suas ruas longas e estreitas, foi preenchido até o máximo permitido (e além) com novos prédios e casas. Mas a rede coletora de esgoto, o sistema viário e muitas vezes o fornecimento de luz e água não suportavam tantas pessoas num espaço pequeno sem infraestrutura e tão próximo das águas da lagoa, dos riachos que descem os morros e das florestas – que naquela época resistiam somente no topo dos morros. (De fato, há mais cobertura florestal na bacia da Lagoa hoje do que 20, 30 ou 50 anos atrás. É um dos poucos aspectos ambientais que melhorou com o tempo. E por isso hoje se vê muito mais tucanos, gralhas azuis e macacos-pregos do que 20 anos atrás. A floresta oferece a eles muita comida, e suas populações crescem).

As Unidades de Conservação sofreram (e ainda sofrem) com a mesma falta de planejamento que atinge a área urbana. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação de Natureza – SNUC – foi aprovado em julho de 2000, pouco antes do Estatuto da Cidade. Seus objetivos e diretrizes completaram e reforçaram o objetivo do estatuto, e são de grande importância para a bacia da Lagoa.

Um objetivo do SNUC é “proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; recuperar ou restaurar ecossistemas degradados”; e fazer isso “regido por diretrizes que (...) assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”.

Infelizmente, o Parque Estadual do Rio Vermelho é a única das cinco Unidades de Conservação na bacia que conta com um Plano de Manejo e um Conselho Consultivo que inclui a sociedade civil, ainda que sua administração tenha sido bastante problemática. As outras Unidades de Conservação na bacia são o Parque Municipal das Dunas de Joaquina, o Parque Municipal do Maciço da Costeira (que inclui a encosta do morro do Canto da Lagoa até a SC-404, acima do Morro da Lagoa no caminho para o Centro); e o Parque Municipal da Galheta. Nos anos 80, toda a encosta do morro entre o Canto dos Araçás e o ponto mais ao norte na Costa da Lagoa (acima da praia do Saquinho), foi tombada pelo município como Patrimônio Histórico e Natural. Felizmente, o município está no processo de formalizar esta última região como uma Unidade de Conservação, com um Plano de Manejo e um Conselho.

Considerando os milhares de visitantes do Brasil e do mundo todo que vêm para a Lagoa buscando contato com a natureza, e as dezenas de milhares de moradores de Grande Florianópolis que também visitam regularmente a região, é gritante a falta de trilhas, estacionamento, placas e um mínimo de infraestrutura que ofereça apoio, proteção e informação sobre os ecossistemas e a natureza exuberante.

Os bairros da bacia da Lagoa da Conceição estão cercados por beleza: os remanescentes da Mata Atlântica (a floresta ombrófila densa nas encostas) com flora e fauna raras e ameaçadas de extinção; restingas ainda mais pressionadas pela urbanização; dunas cheias de vida – mais de 100 espécies de pássaros foram registradas numa pesquisa nas dunas da Joaquina; e as próprias águas da Lagoa. Mas, para quem anda por suas ruas caóticas, o bairro parece mais um canteiro de obras numa grande cidade, e a natureza serve apenas como um distante pano de fundo. Não é surpresa que a falta de cuidados com a urbanização tenha consequências visíveis na agonia da natureza.

Vinte anos antes da catástrofe na Estação de Tratamento de Esgotos em janeiro de 2021, a Lagoa já sofria com a proliferação descontrolada de algas e mortandades de peixes. Em janeiro de 2000, uma manchete no jornal *Notícias do Dia* anunciava: “Retiradas 42 toneladas de algas da lagoa”. Antes, em 1999, outra manchete alertava: “Algas comprometem oxigenação da Lagoa”.



Os sinais de perigo vinham aumentando há bastante tempo. E os movimentos comunitários da região tentaram não somente opor-se a projetos que ameaçavam a natureza e a qualidade de vida, mas também diagnosticar a situação local, e elaborar prioridades e planos de ação e crescimento para o futuro (Figura 1).

**Figura 1: Folhinha da Fundação Lagoa de 3 de maio de 2001**

Número 1

**FOLHINHA da FUNDAÇÃO LAGOA**

3 de maio de 2001

**A CASAN PROMETE SALVAR A LAGOA  
COMO? E COM QUE DINHEIRO?**

Há quase cinco mil anos grandes convulsões geológicas ergueram as dunas da Joaquina, separando as águas salgadas do Atlântico das águas doces da Foz do Rio Vermelho: formava-se a Lagoa da Conceição. Mudanças tão dramáticas como essas podem acontecer na Lagoa nos próximos anos. Se o saneamento básico da região não melhorar, a Lagoa pode mesmo morrer. Mas quais as tecnologias adequadas para uma bacia fechada como a da lagoa? Que bairros devem ter prioridade e quem deve pagar? Qual é o limite do crescimento? As ações concretas em resposta a essas perguntas é que vão decidir o futuro da Lagoa como ecossistema, bairro residencial, centro de turismo e de pesca.

Somente um ano atrás, poucos dias depois do primeiro *Abraço à Mãe Conceição*, a CASAN confirmou que a **Estação de Tratamento de Esgotos que atende o centrinho da Lagoa está sobrecarregada**. Ela só tem capacidade para mil residências, e há quase 1.250 casas ligadas, sendo que mais de 4 mil casas na bacia não estão sendo atendidas. **Pior: a Estação está poluindo o lençol freático**, segundo várias pesquisas. Isto a CASAN nega, mas admite que não pode continuar jogando efluentes nas dunas. A alternativa proposta pela CASAN é lançar efluentes, após um tratamento limitado, a poucas centenas de metros da praia da Joaquina. Essa proposta tem que ser muito bem pensada – porque o ponto de lançamento é pertíssimo da praia mais popular da ilha. E há tempo para pensar, porque o governo ainda não tem dinheiro para o projeto.

FUNDAÇÃO LAGOA

1. o abraço x lagoa vai ser

Em 1997, um seminário de três dias foi organizado pela Fundação Lagoa, na Sociedade de Amigos da Lagoa – SAL, com a participação de pesquisadores da UFSC e técnicos do município, e teve a presença de quase 300 pessoas. Os participantes se dividiram em quatro Grupos de Trabalho: Parques e Áreas Verdes, Zoneamento e Uso do Solo, Sistema Viário-Circulação; e Esgoto, Água e Lixo. O seminário foi notável porque, na época, eram raras as audiências públicas chamadas pelo município. E não existiam projetos ou programas que unissem o poder público, as comunidades e pesquisadores.

Muitas propostas saíram desse seminário, tais como: abrir ao público toda a orla da Lagoa (em 2003 uma Ação Civil Pública na Justiça Federal buscou este objetivo e um juiz determinou essa abertura, mas o processo se prolonga até hoje, sem sucesso); garantir um campo de pouso para o voo livre (questão ainda não resolvida); criar mais áreas públicas e verdes de lazer (pois

além das praias o bairro tem pouquíssimos espaços para recreação e lazer); reduzir a taxa de ocupação na área urbana da Lagoa, para não sobrecarregar ainda mais a infraestrutura; arborizar as ruas e praças do bairro; estabelecer um programa de conscientização dos moradores sobre o destino de esgoto e do lixo; dar prioridade ao transporte coletivo.

Infelizmente a prefeitura não respondeu à intensa mobilização no bairro. E a comunidade precisava confrontar outras ameaças, que não foram poucas. Um projeto de lei na Câmara Municipal buscava aumentar o gabarito e a densidade populacional no centrinho da Lagoa, incluindo o terreno conhecido como “Vassourão”, tradicionalmente utilizado para o pouso de voo livre, e o último grande terreno do bairro ainda sem construções. Um proprietário buscou transformar uma Área de Preservação Permanente (APP), no alto do Morro da Lagoa, em Área de Preservação Limitada (APL), afinal vários precedentes das décadas anteriores passaram a dar a impressão de que o Código Florestal federal podia ser flexibilizado no município.

Em resposta, no fim do ano 2000, a Associação dos Moradores da Lagoa (AMOLA), a Fundação Lagoa e a ACIF-Lagoa [Associação Comercial de Florianópolis] lançaram uma campanha para aprovar uma iniciativa popular (informal) na Câmara Municipal. Foi elaborada uma proposta de projeto de lei para limitar a ocupação na Lagoa da Conceição. Um abaixo-assinado circulou e ganhou apoio de mais de 3 mil pessoas. Com a assinatura de sete vereadores, o projeto poderia ser votado em regime de urgência. Foi acompanhado por uma justificativa:

A Lagoa da Conceição necessita, **com urgência**, um Plano de Urbanização Específica elaborado com a participação de toda a comunidade e que atenda a peculiaridades de uma região de grande importância para a cidade e que abriga ecossistemas frágeis.

Este Projeto de Lei Complementar objetiva conter o crescimento desordenado da região, impedindo a deterioração permanente da qualidade da vida, **até que um Plano de Urbanização Específica seja elaborado**” para a região.

O projeto não foi aprovado no ano 2000. Mas no fim de 2001 a comunidade voltou à Câmara com sua proposta, e a aprovação foi unânime! Essa foi uma das poucas vitórias de impacto dos movimentos comunitários. É até difícil de saber exatamente por que a Câmara, que sempre agiu contra os interesses da comunidade, apoiou a iniciativa. A pressão política dos movi-

mentos comunitários e ambientais na ilha toda sem dúvida foi um fator real. É provável que moradores da Lagoa com bastante influência também tenham gostado da ideia.

O projeto de lei aprovado não somente limitou o gabarito em dois andares, sem a adição de áticos ou pilotis que na prática deixariam os prédios com quatro andares e o bairro muito mais denso. O projeto também determinou que 30% de cada lote deveriam ser permeáveis. A justificativa do texto argumentava: “A ausência desta exigência compromete a arborização e a passagem de ar e luz. Enquanto as taxas de ocupação atuais permitem o uso no máximo de 50% dos lotes na lagoa, incentivos, lacunas na lei e a falta de fiscalização permitem que muitos prédios ocupem quase 100% dos lotes, criando um ambiente de centro urbano num bairro que deveria ter um outro perfil”.

Demorou mais 13 anos para que o município adotasse uma taxa de impermeabilização, também de 30%, em outras regiões da cidade. Mas, como avisado no texto anteriormente, ainda assim os empreendimentos tendem a ter muito pouco espaço verde para árvores, luz e circulação do ar, tão importantes para a qualidade de vida de uma cidade.

É importante reconhecer que a limitação de gabarito e densidade do bairro podem contribuir para sua elitização, enquanto a falta de moradia com preços acessíveis é uma crise social cada vez maior. Medidas para incentivar moradia popular na Lagoa são necessárias. Mas sem infraestrutura básica e transporte coletivo razoável, nenhum bairro pode ou deve receber aumento de população, que deve ser orientado para regiões mais próximas do emprego, transporte e serviços em geral.

Em paralelo ao movimento para limitar a densidade e o gabarito na Lagoa, a comunidade mandou uma carta ao então Coordenador do Departamento de Arquitetura da UFSC, Lino Peres, buscando apoio da Universidade, e querendo saber de que maneira “departamentos da UFSC, e seus professores (,...) pode(m) ajudar no desenvolvimento da proposta de uma estratégia de planejamento participativo que contemple o uso do solo, das águas e das unidades de conservação da bacia da Lagoa”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Naquela época as comunidades de Campeche e Santinho tinham elaborado seus próprios planos diretores com a ajuda de profissionais locais e professores universitários para ter opções concretas às propostas de zoneamento apresentadas pela prefeitura sem consultas comunitárias. A Lagoa sentia a mesma necessidade.

No ano 2000, depois que a “iniciativa popular” para limitar a densidade da Lagoa foi rejeitada na sua primeira tentativa na Câmara, a comunidade organizou o primeiro *Abraço à Mãe Conceição*. O evento atraiu milhares de pessoas para as margens da Lagoa, chamando muita atenção para a deterioração na qualidade da água. O Abraço foi realizado anualmente nos cinco anos seguintes, no sábado anterior ao Dia das Mães.

Buscando uma forma de canalizar as pressões para proteger as águas e ainda permitir “desenvolvimento”, o governador da época, Esperidião Amin, resolveu criar um Comitê de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Lagoa da Conceição, no âmbito da nova Política Nacional de Recursos Hídricos, lançada em janeiro de 1997. Assim como o Estatuto da Cidade e o SNUC, as leis sobre o uso da água também enfatizavam a palavra “participação”.

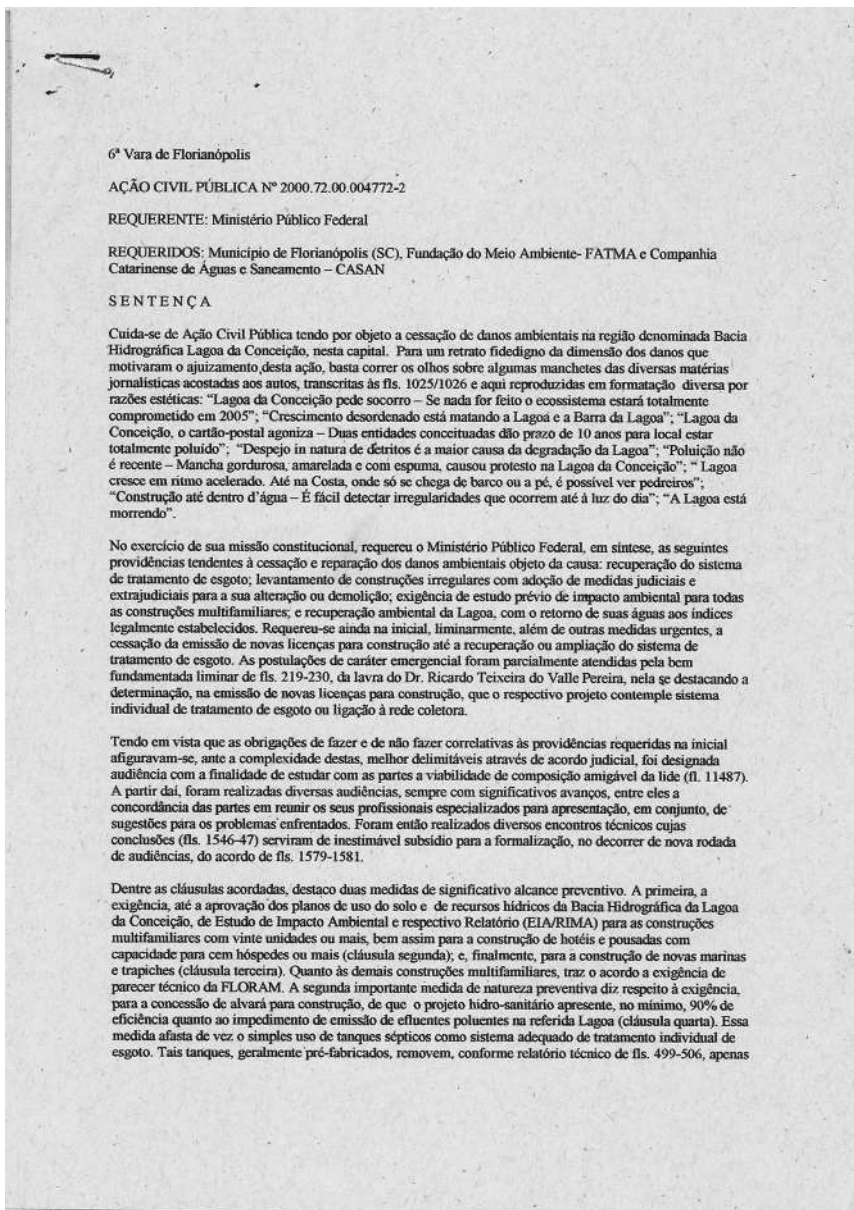
A Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei n.º 9.433/1997, teve como um dos seus fundamentos principais o de que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”. Ela determinava “a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo”.

O novo comitê, o único no estado que não abrangia um grande rio, reuniu representantes das agências ambientais dos governos federal, estadual e municipal, pesquisadores universitários, CASAN, entidades comerciais e de classe e associações de moradores e ONGs da região. Os comitês foram estabelecidos para elaborar planos de manejo para as bacias e promover estudos e debates. Na prática, o comitê passou poucos anos em discussões com a CASAN sobre o melhoramento e a ampliação do sistema de coleta e tratamento de esgotos. Por fim, os representantes do poder público pararam de ir às reuniões, afinal, não eram obrigados a participar do comitê e podiam tomar suas decisões e realizar suas ações sem um constante diálogo com as comunidades. A bacia da Lagoa estava bem diferente de outras no estado, onde os comitês tomavam decisões sobre a cobrança pelo uso da água para abastecimento público, indústria e agricultura. Apesar de a lei considerar recreação, turismo e o lançamento de esgotos e outros efluentes como “usos” de água que devem ser cobrados, o Comitê da Lagoa nunca abordou a possibilidade de cobrança, cuja renda seria muito útil.

O comitê discutiu com a CASAN a implantação da Estação de Tratamento de Esgoto no Parque Rio Vermelho, para atender a Costa da Lagoa e a Barra da Lagoa. Embora seu planejamento tenha começado em 2001, a

ETE somente entrou em operação em 2008, também pressionada por uma Ação Civil Pública do Ministério Público Federal. É justo dizer que a ETE ajudou a melhorar a qualidade das águas, pelo menos na parte norte da Lagoa, e particularmente após a implantação de uma rede coletora na Fortaleza da Barra, ao norte do canal que liga a Lagoa ao mar. Mas a ETE ainda está bastante subutilizada, segundo a CASAN, enquanto a população do Rio Vermelho tem explodido. O bairro do Rio Vermelho não tem uma rede coletora de esgoto, e isso contribui para a poluição do Rio Vermelho, que deságua na Lagoa da Conceição. Nenhuma das ETEs na bacia faz tratamento terciário para remover os compostos que alimentam as algas destrutivas para a vida aquática, e vários bairros da região não são atendidos pela rede coletora. Nos três anos após a criação do Comitê, nenhuma nova verba federal, estadual ou municipal foi destinada ao saneamento básico na Lagoa da Conceição, então foram realizadas dezenas de reuniões “participativas”, mas quase sem resultado concreto. Nem os estudos que deveriam ter sido elaborados foram feitos; um pelo estado, no âmbito do comitê, para elaborar um plano de gerenciamento para a bacia; e outro determinado pela Justiça Federal para diagnosticar os problemas ambientais (Figura 2).

## Figura 2: Termo de Acordo Judicial PMF, CASAN, FATMA (hoje IMA) e Comitê - 2002



30% a 40% da carga orgânica, impondo-se, portanto, como bem sublinhado no referido relatório, tratamento complementar dos afluentes poluentes.

O acordo firmado, embora não reproduza em suas cláusulas, item por item, as providências inicialmente requeridas pelo autor da ação, contempla suficientemente medidas condizentes com aquelas buscadas na inicial. Convém lembrar, quanto a este aspecto, que no concernente a interesses metaindividuais, "há de prevalecer o critério finalístico, que informa o binômio instrumentalidade-efetividade dos procedimentos, sinalizando ser preferível uma solução negociada, que se mostre idônea e eficaz para resolver o conflito gerado pela lesão ou ameaça ao interesse indigitado, do que uma obstinada busca pela solução judicial, que pode ser demorada, onerosa e, algumas vezes, de difícil previsibilidade quanto aos seus desfechos" (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública: Em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 8ª ed. São Paulo: RT, 2002, p. 249). Afinal de contas, "nas ações coletivas o interesse reside menos em 'vencer' a causa, do que em obter, de algum modo, a melhor tutela para o interesse difuso questionado" (op. cit., p. 239).

O cumprimento do acordo restou resguardado por criativa cláusula penal. Diferentemente das sanções pecuniárias usualmente previstas em caso de inadimplemento de avenças dessa natureza, optou-se por estabelecer no acordo, dada a heterogeneidade de suas cláusulas, uma espécie de norma penal em branco. Restou fixado, assim, que o eventual descumprimento de quaisquer das cláusulas acordadas deverá ser imediatamente comunicado a este Juízo, competente para a execução, para as providências que se mostrarem mais adequadas à efetivação dos interesses que se buscou tutelar.

Por fim, quanto à manifestação da União de fl. 1575, dizendo não possuir, neste momento processual, respaldo legal para acordar formalmente com o acordo judicial, cumpre assinalar que, não havendo no acordo disposições cogentes que lhe afetem, mas tão-somente a faculdade de sua participação, ao lado de terceiros interessados, na elaboração do Termo de Referência a que se refere a cláusula primeira, não pode a União, na qualidade de mera assistente do Ministério Público Federal, obstar que este transija sobre o objeto da causa (CPC, art. 53).

Espere este Juízo que cada cláusula do acordo assinado tenha, como os versos do poeta Zininho ao longo de uma das vias de acesso à Lagoa da Conceição, o condão de sensibilizar não só os agentes públicos, como também toda a coletividade, da importância de se preservar esse palpante patrimônio, de se fazer de tudo para que esse belo cartão postal nunca mais seja manchete de jornal em razão de sua agonia.

Com essas considerações, HOMOLOGO por sentença o acordo de fls. 1579-1571, com uma pequena correção, de ofício, de erro material na cláusula décima, nela fazendo constar, no lugar de "elaboração de projetos", a expressão "elaboração de projetos de Educação Ambiental para a Lagoa da Conceição", conforme redação aprovada na audiência em que celebrado o acordo (fl. 1564-1565). De consequência, JULGO EXTINTO o feito, com apreciação do mérito, com fundamento no art. 269, III, do Código de Processo Civil.

Sem custas nem honorários. Para efeito de ampla divulgação, remetam-se cópias do acordo e desta sentença à Secretaria de Comunicação Social desta Seção Judiciária, ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público Estadual, à Advocacia da União/SC, à Procuradoria Geral do Município de Florianópolis, à Secretaria Municipal de Urbanismo, ao IBAMA, à FATMA, à Polícia Ambiental, à CASAN, ao CREA/SC, ao CRECI/SC, à Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – ABES/SC e ao Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição.

P. R. I.

Florianópolis (SC), 10 de janeiro de 2003

Jurandi Borges Pinheiro

Juiz Federal Substituto

6ª Vara de Florianópolis

TERMO DE ACORDO JUDICIAL

\*AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 2000.72.00.004772-2

REQUERENTE: Ministério Público Federal

REQUERIDOS: Município de Florianópolis (SC)

Fundação do Meio Ambiente – FATMA

Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN

Firmam as partes o seguinte acordo judicial sobre o objeto da causa, com vigência a partir da data de sua assinatura.

Cláusula primeira – Os requeridos apresentarão, com participação da União, através de seus órgão, do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição, e de terceiros interessados, no prazo de seis meses, Termo de Referência para a elaboração de diagnóstico sócio-cultural e econômico-ambiental para os futuros Plano de Uso do Solo e Plano de Recursos Hídricos na referida Bacia Hidrográfica, com a indicação, inclusive, da situação e de possíveis soluções acerca da poluição ambiental provocada por embarcações motorizadas.

Cláusula segunda – Até a aprovação dos planos a que se refere a cláusula primeira deste acordo, as construções multifamiliares com vinte unidades ou mais, bem assim a construção de hotéis e pousadas com capacidade para cem hóspedes ou mais, somente serão autorizadas mediante a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EIA/RIMA). Para as construções multifamiliares e de hotéis e pousadas abaixo dos números especificados nesta cláusula, o licenciamento dependerá de parecer técnico-ambiental da FLORAM.

6ª Vara de Florianópolis

Cláusula terceira – Até a aprovação dos planos a que se refere a cláusula primeira deste acordo, a construção de novas marinas e trapiches na Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição somente será autorizada mediante a apresentação de EIA/RIMA.

Cláusula quarta – O Poder Público Municipal somente emitirá alvará para construções uni e multifamiliares na Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição, bem assim de hotéis e pousadas com qualquer capacidade de hóspedes, se o projeto hidro-sanitário apresentar, no mínimo, 90% de eficiência quanto ao impedimento de emissão de efluentes poluentes na referida Lagoa.

Cláusula quinta – A CASAN somente deverá realizar a ligação de esgoto das edificações à rede coletora se o sistema de tratamento efetivamente implantado possuir capacidade para atender ao acréscimo da demanda.

Cláusula sexta – A CASAN realizará, no prazo de dois anos, Estudo de Concepção para o sistema de esgotos sanitários do distrito do Rio Vermelho, tendo em vista a sua rápida expansão urbana e a existência de considerável aquífero subterrâneo na região.

Cláusula sétima – A CASAN realizará EIA/RIMA com a finalidade de determinar a capacidade do corpo receptor da atual Estação de Tratamento de Efluentes (ETE) da Lagoa da Conceição, tendo em vista a sua ampliação. Esse estudo será contratado no prazo de seis meses e apresentado no prazo de dois anos. Caso reste demonstrada pelo EIA/RIMA a incapacidade do corpo receptor, deverá a CASAN apresentar a este Juízo alternativas para o tratamento dos afluentes.



Cláusula oitava – A Vigilância Sanitária do Município de Florianópolis fará avaliação e controle do uso de defensivos aplicados pela COMCAP na região da Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição, apresentando a este Juízo, em seis meses, relatório dos trabalhos.

5ª Vara de Florianópolis

Cláusula nona – O Município de Florianópolis, através de seus órgãos e com o apoio técnico da FATMA, apresentará à Gerência Regional do Patrimônio da União em Santa Catarina e ao Ministério Público Federal, no prazo de dezoito meses, para as providências judiciais e extrajudiciais cabíveis, levantamento de todas as construções existentes em Áreas de Preservação Permanente, terrenos de marinha, acrescidos e espaços aquáticos na Bacia Hidrográfica da Lagoa da Conceição.

Cláusula décima – Os requeridos darão apoio institucional e técnico à formação de uma comissão, coordenada pelo Comitê de Gerenciamento da respectiva Bacia Hidrográfica, para a elaboração de projetos para a referida Lagoa, bem assim para a execução dos projetos dela provenientes.

Cláusula décima-primeira – Os requeridos darão, solidariamente, ampla divulgação, em jornais de circulação estadual, de todas as providências adotadas no cumprimento deste acordo.

Cláusula décima-segunda – O descumprimento de qualquer cláusula deste acordo será imediatamente comunicado a este Juízo para as providências que se mostrarem mais adequadas à efetivação do interesse que se buscou resguardar.

Florianópolis (SC), 19 de dezembro de 2002.

Dr. Carlos Augusto de Amorim Dutra  
Procurador da República

Dr. Aurino Montibeller  
OAB/SC 8210 B, p/ FATMA

Dra. Maria E. Cardoso  
Procuradora Geral do Município de Florianópolis

Dra. Suzana Maria Cordeiro Trebien  
Diretora Geral da FATMA

Dr. Josué Dagoberto Ferreira  
Presidente da CASAN

Eng. Marcos F. S. Tibúrcio  
Dir. de Op/CASAN

Dr. Charles F. Schroeder  
OAB/SC 3653, p/ CASAN

Rua Arcipreste Paiva, nº 107, Centro, 3º andar  
88010-530 – Florianópolis – SC Telefone: 0 48 251 2629 – Fax: 0 48 251 2509 – e-mail: scs@jfsc.gov.br

O Estatuto da Cidade foi aprovado no período em que o comitê foi mais ativo na Lagoa. Mas o trabalho do comitê estava focalizado no uso de recursos hídricos, não no uso do solo. Em setembro de 2002, o Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organizações Populares – NESSOP –, do Departamento de Serviço Social da UFSC, com o Fórum da Cidade, organizou um seminário chamado “A Lagoa que Amamos na Cidade que Queremos”. Mais de 250 pessoas participaram do evento, no salão da Sociedade de Amigos da Lagoa – SAL, no centrinho da Lagoa. O foco do seminário foi o novo Estatuto da Cidade e sua importância para a Lagoa.

O evento foi aberto por dois representantes do Fórum da Cidade, que é um grupo com 20 anos de atividade que reúne várias associações e movimentos para tratar de problemas urbanos como moradia, planejamento e mobilidade. O primeiro a falar foi Carlos Magno, que apresentou as principais diretrizes do Estatuto da Cidade com ênfase na gestão democrática, que determina que, na implementação de projetos, o município tenha que organizar audiências e consultas públicas. Em seguida, o advogado Osvaldo Agripino apresentou alguns instrumentos específicos da lei federal, que precisavam de leis específicas municipais para serem implantados, como a determinação de quais obras precisariam de um Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV –, o que o EIV iria contemplar e como seria divulgado. O EIV é uma maneira concreta de as comunidades conhecerem os detalhes de um empreendimento, residencial ou comercial, mesmo que esteja dentro do zoneamento.

O NESSOP produziu um dossiê enorme para documentar aquele seminário. As fotos deixam claro que a plateia estava cheia e atenta até tarde da noite. Os extensos anexos contêm documentos das associações do bairro e dezenas de contribuições de estudantes de escolas do bairro. Com mais de 300 páginas, o documento é literalmente pesado e detalhado. Isso inspira a reflexão sobre o momento histórico que tornou a comunidade tão atuante e até unida, com entidades de várias naturezas e “classes”, todas juntas. Não foi um comício político, nem um rito religioso, muito menos um “show” de música. Também não foi uma assembleia para denunciar um problema de urgência, como desmatamento ou poluição, que normalmente estimulam movimentos comunitários. Centenas de moradores da Lagoa, numa noite durante a semana, se juntaram para aprender sobre uma nova lei federal, o Estatuto da Cidade, que talvez pudesse ajudar a fortalecer as vozes e posições da comunidade na elaboração de projetos e leis.

Então, depois do seminário, estávamos bem conscientes de que a nova lei federal determinava que Florianópolis deveria elaborar um Plano Diretor, com participação popular, até o ano de 2006. Mas a prefeita da época, Angela Amin (PP), nem deu início ao processo participativo. O próximo governo sim, e, em 2006, a Lagoa elegeu seus representantes para o processo de criação do chamado Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Por alguma razão, que não estava clara, o novo prefeito, Dário Berger (PMDB), deu a impressão de que apoiava a ampla participação da sociedade na elaboração do novo plano diretor. O município foi dividido em 14 distritos, e cada um ganhou um pequeno espaço de trabalho com computador, apoio de secretária e estagiários universitários para ajudar no processo.

Em cada distrito, audiências bem divulgadas elegeram representantes para participar de um Núcleo Gestor Municipal, junto com representantes de entidades da sociedade civil, como ACIF, OAB, CREA, ONGs ambientalistas e representantes de agências governamentais. Este Núcleo Gestor tinha a responsabilidade de garantir que o direito de participação fosse concretizado, enquanto cada comunidade elaborasse suas diretrizes para o plano, e depois garantir que as diretrizes fossem contempladas no texto da lei do plano diretor elaborado pelo IPUF – o Instituto de Planejamento de Florianópolis –, para apresentação à Câmara Municipal.

Mais uma vez, como durante a criação do Comitê de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a comunidade da Lagoa da Conceição estava animada e engajada. Houve reuniões quase semanais no ano de 2007, e no começo de 2008 ocorreram seminários com diagnósticos e apresentação de informações urbanísticas e legais por técnicos da prefeitura, seguidos de cinco oficinas para debater as propostas. A participação foi muito maior do que a dos “militantes” de sempre.

Cada oficina teve um tema e elaborou entre 10 e 20 diretrizes para serem consideradas pelo IPUF na elaboração do plano diretor. As diretrizes foram colocadas em votação numa Assembleia Geral no bairro (como foi feito em cada um dos 14 distritos). O salão da SAL estava novamente lotado em 12/05/2008, com centenas de pessoas que tiveram a oportunidade de votar as diretrizes. Quase todos os representantes comunitários entenderam que as diretrizes ali aprovadas eram o resultado e a expressão mais importante do processo comunitário. Para o processo ser verdadeiramente participativo, as diretrizes deveriam ser incorporadas no plano final a ser aprovado pela Câmara.

A primeira diretriz aprovada na Lagoa foi geral, mas fundamental: “O princípio norteador do PDP no distrito da Lagoa da Conceição é a preservação da base natural e a recuperação das áreas degradadas (...)”. Afinal, o que seria a Lagoa sem sua natureza exuberante, que atrai, o ano todo, pessoas que vêm de longe para se aproximar das águas, das florestas, das dunas? Uma outra diretriz repetia um velho desejo, que já havia sido determinado pela Justiça Federal, mas não implementado; “Garantir o livre acesso à orla da Lagoa”. A segunda oficina, sobre mobilidade, tirou a diretriz: “priorizar o transporte coletivo público como principal solução para os problemas de mobilidade urbana”. A oficina sobre políticas públicas elaborou a diretriz: “Criar áreas de lazer na Costa da Lagoa”. Este bairro é visitado por milhares de pessoas, mas seus moradores carecem de lugares adequados para seu lazer e recreação. Uma outra diretriz defendia: “Regulamentar a comunicação visual na Lagoa de forma específica, haja vista as suas condições paisagísticas, proibindo outdoors e similares”. A comunidade também queria manter a lei que limitava o gabarito em dois pavimentos. As discussões foram tão intensas que a Lagoa foi o único dos distritos que precisou continuar a audiência numa segunda noite. O maior debate foi sobre a possibilidade de permitir exceções ao limite de gabarito em “casos especiais que visem o interesse público”. A Audiência votou contra qualquer exceção no limite.

Mas, no fim de 2008, os milhares de moradores de Florianópolis que participaram das 14 audiências distritais para elaborar diretrizes para o plano diretor foram traídos pelo prefeito Dário Berger, quando ele unilateralmente fechou o Núcleo Gestor Municipal, encerrando o processo participativo antes da sua conclusão. Uma empresa particular foi contratada para elaborar o projeto de lei, e ignorou a maioria das diretrizes comunitárias. A Procuradora da República Analúcia Hartmann entrou com uma Ação Civil Pública, e um juiz determinou que o processo não tinha sido participativo, exigindo a volta do Núcleo Gestor (tanto tempo tinha se passado que já estávamos no governo seguinte). O juiz e os representantes comunitários no Núcleo Gestor insistiram que as diretrizes aprovadas nas audiências fossem respeitadas. Mas, depois de mais muitos meses de trabalho, a nova gestão na prefeitura também fechou o Núcleo Gestor e concluiu sozinha um novo projeto de lei. Quando o projeto chegou na Câmara Municipal, os vereadores fizeram tantas emendas pontuais (mas de 300), e de forma tão apressada, que é uma fantasia considerar a lei aprovada um “Plano”. Nem os vereadores tinham conhecimento do que esta-

vam votando. E assim o plano diretor atual de Florianópolis entrou em vigor no começo de 2014 sem respeitar as diretrizes comunitárias ou os milhares de moradores que ajudaram em sua elaboração. Pouco tempo depois, mais uma vez, um juiz federal determinou que o processo não havia sido participativo, e mandou que a prefeitura chamasse novas audiências. De novo, o Núcleo Gestor planejou 14 audiências distritais e duas audiências municipais.

Na Lagoa, 14 novas diretrizes foram elaboradas depois de semanas de reuniões e seminários comunitários. As diretrizes foram baseadas naquelas aprovadas em 2008 e/ou justificadas com um artigo do Estatuto da Cidade. Foram bem divulgadas na comunidade antes da audiência pública em junho de 2016, e o distrito foi um dos poucos que chegou a votar as diretrizes, para enfatizar sua legitimidade. Aqui estão algumas das diretrizes aprovadas, todas unanimemente (e isso que a audiência teve um público bem variado e representativo):

“Garantir maior espaço público verde para lazer”; 2) “Criar o Parque Lagoa, utilizando todos os instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, na maior parte possível da área tradicionalmente conhecida como ‘Vassourão’”. 4): “Manter a densidade populacional baixa em todo o distrito, respeitando a tabela de limite de ocupação do anteprojeto de lei de 2013, e não a tabela aprovada pela lei 482 (...)”. 6): “Garantir maior arborização, ventilação e áreas verdes e permeáveis no bairro, aprovando a tabela de limites de ocupação do anteprojeto de lei apresentado em 2013, e não a tabela aprovada na lei 482. Especificar áreas verdes na parte permeável [30%] de cada lote”. 7) “Manter o limite de gabarito no bairro em dois pavimentos”, 8) “Respeitar os bairros residenciais, estabelecendo maior definição entre as residências e os comércios geradores de tráfego e barulho”. (A justificativa foi o Art. 2 do Estatuto, que determina: “controle do uso do solo, de forma a evitar: (b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes”.) 13) “Implementar o conceito ‘Cidade Limpa’ no distrito da Lagoa de Conceição (e toda a cidade), proibindo anúncios publicitários nos lotes urbanos, e nos muros, coberturas e laterais de edifícios (...)”.

Depois das 14 audiências distritais, e das duas municipais, a administração do prefeito Cesar Souza Jr. (PSD) concluiu a nova proposta para o plano, porém mais uma vez diversos representantes do Núcleo Gestor fizeram representações ao Ministério Público afirmando que as diretrizes aprovadas nas audiências não haviam sido respeitadas. E um juiz federal determinou em dezembro de 2016 que fossem “retiradas do texto da minuta todas as inserções que não foram

objeto de análise, discussão ou deliberação nos núcleos distritais e audiências já realizadas, ou que colidam com as diretrizes aprovadas, por consenso ou votação”. A decisão foi mantida na segunda instância, mas em agosto de 2017 o STJ, sem analisar a questão da participação, determinou que o Ministério Público não tinha competência para entrar com a Ação Civil Pública. Assim, foram jogadas fora, por uma tecnicidade, mais de dez anos de trabalho de um processo “participativo”, centenas de reuniões comunitárias e audiências com milhares de moradores.

Infelizmente todos os prefeitos ao longo desse período e a grande maioria dos vereadores mostraram que nem fazem questão de fingir que escutam as comunidades. O poder dos políticos eleitos, de fazer e executar as leis, não é ameaçado pela participação da sociedade. Mas os atos de informar e escutar o público desvelam a realidade do jogo político, deixando óbvio que os prefeitos e as maiorias na Câmara sempre priorizam os interesses particulares, como os defendidos pelo SINDUSCOM e pelo CDL, para quem a participação popular é menos importante, porque sempre tiveram acesso fácil aos gabinetes do poder. A história comprova que a tarefa mais consequente da Câmara Municipal tem sido a de valorizar terrenos, permitindo uma densidade populacional muito além da capacidade de suporte da infraestrutura urbana e da natureza.<sup>2</sup> O grande retrato desse processo é a maior catástrofe ambiental na história da cidade, que aconteceu em janeiro de 2021, com o desmoronamento na Estação de Tratamento de Esgotos que contaminou as águas da Lagoa da Conceição, resultando no afloramento de algas tóxicas, na mortandade de toneladas de peixes e na proibição de que banhistas, pescadores, velejadores tivessem contato direto com as águas. Não está claro quem entendeu o recado<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A falta, em Florianópolis, de projetos urbanísticos comprovados em outras cidades é gritante. Por exemplo, ainda não temos um quilômetro de corredor de ônibus, e Florianópolis tem ranking muito baixo na categoria de espaço público e verde para lazer entre as capitais. <https://saude.abril>

<sup>3</sup> Afinal nem o prefeito e nem o governador visitaram a Lagoa para se manifestar sobre o desastre e trazer propostas concretas para o saneamento, muito menos pedidos de desculpa. A culpa é sempre colocada na CASAN, que sem dúvida tem responsabilidade, mas se minha fossa vaza, ninguém quer saber quem é meu engenheiro ou pedreiro. Os políticos fazem as políticas que a CASAN implementa.

## Negros e negras nas transformações urbanas e o Estatuto da Cidade

João Carlos Nogueira e Lino Fernando Bragança Peres

O Estatuto da Cidade (EC), como marco regulatório na luta pelo direito à cidade, é um dos instrumentos mais importantes aprovados neste início do século XXI. A Lei 10.257, de 2001, traduz, em grande medida, as mobilizações sociais pré-Constituinte, que reagiram ao intenso processo de urbanização a partir dos anos 40 no Brasil<sup>1</sup>. Reflete, também, as disputas políticas em torno das agendas da Constituinte e, nesse turno, consolida essa lei fundamental que garante o direito das populações à cidade, ainda que nos últimos anos venha sendo descaracterizada com mais de 100 alterações<sup>2</sup>.

Esse marco legal define uma questão central no plano civilizatório: a função social da propriedade foca luz à utopia humana de todos e todas habitarem o espaço e seus territórios com igualdade e dignidade. Tem como propósito coletivo enfrentar a segregação socioespacial, o que já indica uma questão central no desenvolvimento urbano. No entanto, a pergunta que este

---

<sup>1</sup> Entre 1940 e 1980, dá-se a verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Nos anos 1940, a taxa de urbanização era de 26,35% e, em 1980, alcança 68,86%, sendo que, entre os anos 1940 e 1991, a população urbana mais que triplica. No universo da população total, composta por 150,4 milhões de habitantes, 115,700 era urbana, alcançando um índice de urbanização de 77,13% (SANTOS, 1998, p. 29). Em 2015, o índice de urbanização consolidou-se em 84,72% de residentes nas áreas urbanas (IBGE/PNAD, 2015, p. 39).

<sup>2</sup> Segundo cálculos, avalia-se que chega a 118 alterações, perdendo a caracterização de Constituição Cidadã.

artigo busca problematizar e refletir é sobre o quanto o Estatuto da Cidade contribuiu, contribui e pode contribuir ainda mais com a proposição de mecanismos eficientes para combater o racismo estrutural e sistêmico na sociedade brasileira? Aqui pensamos o espaço urbano como lócus indissociável das relações econômicas, políticas, culturais e espaciais nos territórios.

O EC um instrumento em permanente disputa política e econômica, seja na elaboração (no pré e no processo Constituinte), seja na implementação em torno das políticas públicas urbanas. Esse é o consenso, mas não é justificável uma espécie de axioma vazio, no plano teórico-epistemológico, quando se refere a termos genéricos e não explicita os marcadores de raça que estão presentes no contexto da realidade social e política brasileira. Em 1988, estava em debate o centenário da Abolição, contexto em que mais da metade da população vivia as consequências diárias das práticas do racismo no mundo urbano e rural.

As reflexões que apresentamos neste breve artigo vêm das lutas travadas pelos movimentos negros e movimentos sociais que pautam as lutas antirracistas nos espaços urbano e rural no Brasil contemporâneo. O ponto de partida da reflexão são as dinâmicas socioespaciais que estruturam as paisagens na formação das cidades, nas quais a população negra é protagonista com sua presença ao longo dos séculos XIX, XX e XXI nos espaços do território, mas, ao mesmo tempo, vem paulatinamente sofrendo com os processos de gentrificação e a conseqüente dinâmica de branqueamento das cidades, em especial em seus núcleos urbanos.

Este é um fenômeno que pode ser verificado na formação das metrópoles e capitais brasileiras, nas quais a população negra sofre uma profunda segregação socioespacial, e nos espaços socioterritoriais. A ausência dos equipamentos urbanos, a violência policial, a falta de investimentos nesses territórios, refletem, em grande medida, o racismo estrutural e sistêmico praticado pelo estado, na medida em que essas populações estão abrigadas por direitos e garantias constitucionais.

Esses aspectos estão relacionados ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que tem como uma de suas características e marcas profundas o racismo, o machismo e a classe como mecanismo de exclusão, que resultam nas marcantes desigualdades estruturais. O sociólogo Charles Thilly desenvolveu dois conceitos sobre o fenômeno das desigualdades que se reproduzem no “círculo vicioso” das relações sociais e as definiu no campo analítico como de-



sigualdades categóricas e duradouras. O argumento central é que transformações que ocorrem nas estruturas produtivas e sociais não significam alterações nas relações sociais e na distribuição econômica. As desigualdades são relacionais, cujos mecanismos de “oportunidades” entre os grupos sociais constituem as desigualdades duráveis. Argumentos nessa direção também foram apresentados por Nogueira no artigo “A construção dos conceitos de raça, racismo e a discriminação racial nas relações sociais”, no qual afirma que é absolutamente insuficiente:

O reconhecimento público e oficial por parte do estado da existência do racismo como ocorreu na década de 90 no Brasil (...) Este reconhecimento não acompanhado de políticas públicas articuladas, integradas em direção à população negra, como a garantia de acesso à terra, acesso e permanência a todos os níveis de educação, saúde gratuita e de qualidade, observando os impactos na população negra, a preservação e visibilidade dos bens culturais que articulem o passado como memória do presente, seria superficializar o debate racial. Há pouca discussão séria sobre as relações entre as teorias raciais e estrutura social, onde estão alojados os mecanismos e as práticas do racismo estrutural. (NOGUEIRA, 2009, p. 54)

As desigualdades raciais, portanto o racismo, são o maior desafio para a consolidação da democracia e o pleno desenvolvimento da nação brasileira, cuja tarefa já estava colocada no século XIX e, tardiamente, no século XXI, e desafiam os incrédulos e os mais otimistas.

## **A formação das cidades e a segregação racial e socioespacial**

Importante artigo de Reinaldo Oliveira e Regina M.S. Oliveira apresenta a chave interpretativa do período de transição do modelo de desenvolvimento baseado na mão de obra escrava negra e a invenção de um projeto sustentado na exclusão sociorracial no início do século XX. Observam e sustentam, de forma assertiva, as origens da segregação socioespacial e racial no Brasil:

As origens ou mais precisamente as raízes da segregação racial no Brasil não é um tema recente, dos dias de hoje e/ou da história do século XX. Este fenômeno se apresenta no decorrer do século XIX, com a introdução de medidas socioeconômicas e políticas que impediram a mão de obra escravizada, no

percurso das revoltas, conflitos e da abolição, de se tornar empreendedora, proprietária e protagonista do espaço e do território brasileiro. (2015, p. 2)

O argumento assertivo coloca o racismo como um dos pilares do desenvolvimento capitalista brasileiro, que está traduzido nas desigualdades materiais, econômicas e políticas que estruturam a permanência dos indicadores de pobreza. Na atualidade, mesmo as elites do “conhecimento” e do capital<sup>3</sup> reconhecem a encruzilhada deste círculo perverso do capitalismo, o que não significa buscar soluções para as causas da origem das desigualdades raciais na atualidade, na medida em que se repetem todos os anos os elevados índices de violência racial nas cidades, expresso nos relatórios oficiais (PNUD/ONU) e em vários outros produzidos por estados e municípios no Brasil.

O desenvolvimento e a formação das cidades no Brasil estão historicamente marcados pela violência e exclusão racial para a população negra, diferentemente da perspectiva indutiva de Gilberto Freyre em sua obra clássica “Sobrados e Mucambos”: “Com a urbanização do país, ganharam tais antagonismos uma intensidade nova; o equilíbrio entre brancos de sobrado e pretos, caboclos e pardos livres dos mucambos não seria o mesmo que entre os brancos das velhas casas-grandes e os negros das senzalas” (FREYRE, 2003, p. 270). É impossível o “equilíbrio” entre relações assimétricas e hierarquizadas, práticas largamente desenvolvidas nos espaços sociais instituídos para negros e brancos nos sobrados e mucambos, do mesmo modo nos territórios e lugares onde o racismo estrutural e sistêmico é estendido na sua forma ideologicamente construída, mediado pela política e poder.

Os dados populacionais ocorridos nos movimentos globais do “Atlântico negro” que configuram a diáspora negra a partir do século XVI, com a ex-

---

<sup>3</sup> O Fórum Econômico Mundial de Davos, ocorrido em janeiro de 2020, lança a “Partnering for Racial Justice in Business”, coalizão que, traduzido, significa “União pela justiça racial nos negócios”, formada pelas 48 maiores empresas e corporações do mundo, entre elas Coca-Cola, Microsoft, Google e Facebook. O texto afirma: “Para projetar locais de trabalho racialmente justos, as empresas devem enfrentar o racismo em um nível sistêmico – abordando tudo, desde a mecânica estrutural e social de suas próprias organizações até o papel que desempenham nas comunidades em que operam e na economia em geral”. Afirma ainda: “À medida que a iniciativa evoluir, ela buscará aumentar a visibilidade de líderes racial e etnicamente diversificados em todos os setores e expandir seu foco para incluir grupos raciais e étnicos adicionais”. Segue, o Fórum, a mesma lógica do axioma vazio, o capital criando mecanismos para manter o capital.

pansão europeia, colonialismo e a fase do capitalismo na sua forma mercantil e expansionista no ocidente, em particular nas Américas, revelam a presença negra na formação das cidades, as *ciudades negras* como as caracterizam Farias, Gomes, Soares e Araujo (2006, p. 9), os quais afirmam:

Ao contrário dos cenários típicos das *plantations*, grandes plantéis, agroexportação e feitores, parte da escravidão atlântica foi vivenciada em paisagens urbanas ou semi-urbanas. (FARIAS; GOMES; SOARES e ARAUJO, 2006, p. 7)

Assim, importantes cidades foram sendo erguidas e estruturadas no mundo transatlântico como: Buenos Aires, Caracas, Charleston, Nova Orleans, Nova York, Cidade do México, Guayaquil, Havana, Lima, Montevideu, Port-au-Prince, San Juan, Santo Domingo, Porto Alegre, Porto Belo, Vera Cruz, Olinda, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luiz e tantas outras constituíram cidades escravistas urbanas<sup>4</sup>.

Os processos de urbanização e a presença da população negra são perceptíveis de forma mais consistente a partir do Censo de 1872, onde pretos e pardos representavam 58% nesse período do século XIX, brancos, 38,1%, e povos indígenas, 3,9%, números muito próximos dos dados demográficos de 2020, quando verificamos uma população negra representando 54% do total (IBGE, 2021).

Ao longo do século XX, as cidades brasileiras sofrem profundas transformações e crescem os conflitos urbanos, enfrentando as contradições do passado no presente, quando a segregação racial e espacial segue as pegadas do século XIX do pré e pós-abolição dos trabalhadores e trabalhadoras escravizados.

## O Estatuto da Cidade no limiar do século XXI

No complexo desafio de compreender as origens da segregação racial e socioespacial urbana, do ponto de vista analítico, a tríade raça, classe e gênero representa uma chave fundamental. O Estatuto da Cidade é um instrumento para o desenvolvimento e aplicação de política pública no país e foi um dos principais temas de disputas no processo constituinte de 1988, quando es-

---

<sup>4</sup> “Cidades Negras: africanos, crioulos e espaços urbanos no Brasil escravista do século XIX”, de FARIAS, GOMES, SOARES e ARAUJO (2006), constitui um importante estudo sobre os africanos e seus descendentes nos espaços urbanos entre os séculos XVI e XIX.

tavam em jogo as concepções fundantes do Estado-Nação como: soberania nacional, o conceito de propriedade, as questões fundiárias e, sobretudo, o destino de mais de 80% dos habitantes que ocupavam o solo urbano<sup>5</sup>, que ainda em muito se confunde com a cultura do patriarcado, da casa grande e senzala, dos sobrados e mucambos que hegemonizaram as relações políticas e de poder ao longo dos séculos no Brasil.

Por esses fatores estruturais das marcas da dominação, ganham relevância substantiva a mobilização social e a instalação da Assembleia Constituinte em 1987, não só para enterrar formalmente os entulhos da Ditadura Militar (1964-1985) como também para enfrentar uma cultura de dominação política.

A participação do Movimento Negro no processo Constituinte foi intensa e dois eventos políticos são destacados: o I Encontro de Comunidades Negras com o tema “Negros e a Contituinte”, realizado em 1986, e a Convenção Nacional sobre o “Negro e a Constituinte”, ocorrido em Brasília nos dias 26 e 27 de agosto também de 1986 (Imagem 1).

### Imagem 1: Convenção Nacional O Negro e a Constituinte



Integrantes da Convenção Nacional O Negro e a Constituinte: Maria Luiza Júnior, Carlos Moura, Hélio Santos, Milton Barbosa e Januário Garcia.  
Foto: Acervo pessoal/Maria Luiza Junior.

<sup>5</sup> Em torno de 84,72% (IBGE/PNAD, 2015), sendo que na Região Sudeste chegava a 93,14%.

A realização da Convenção foi precedida de encontros e debates nos estados e foram ouvidos 185 representantes de 55 entidades do Movimento Negro de 16 estados (BRANDÃO, 2011). O debate nacional sobre Negros e a Constituinte foi intenso e com forte participação popular, incluindo caravanas a Brasília e inúmeras reuniões com constituintes e comissões de trabalho.

Com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 5 de fevereiro de 1987 e a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988, duas Comissões e suas respectivas Subcomissões foram importantes para melhor compreender as disputas políticas em jogo na Comissão da Ordem Social, a qual abrigou as Comissões VI e VII com suas respectivas Subcomissões<sup>6</sup>, nas quais foram analisadas as relações de classe, raça e gênero, compreendendo as matérias e temas que resultaram em subprojetos e projetos que, por sua vez, foram votados e aprovados, como o Artigo 68 das Disposições Transitórias, que trata das Terras de Remanescentes de Quilombos, e a criminalização do racismo, no art. 5º das Disposições Transitórias. Do mesmo modo que no Estatuto da Cidade, no centro das decisões e concepções do projeto nacional de desenvolvimento, as relações raciais, as relações de classe e gênero são decisivas, tanto quanto foram na Constituinte de 1889, instalada logo após a abolição da escravidão. Mudam os contextos, não os interesses contínuos das elites.

O Estatuto da Cidade, ao ser construído, resulta das forças sociais vivas na sociedade. No entanto, uma condição humana, social e econômica deveria ter sido incontornável na sua formulação e considerada basilar: o passado escravagista no mundo rural. Foram os trabalhadores negros escravizados que construíram os pilares econômicos da nação, com a mão de obra nos engenhos e fazendas que povoaram as freguesias. Com isso, deram sentido à vida e ao dever do território nacional. No processo de urbanização, formam a maioria populacional nas cidades, sendo espoliados dos centros dinâmicos do desenvolvimento urbano. O Estatuto, na sua concepção e formulação, por vezes

---

<sup>6</sup> Esta Comissão foi constituída pelas seguintes Sub-Comissões: Comissão VI: VIa – Subcomissão dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica, VIb – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, VIc – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária. Comissão VII: VIIa Subcomissão do Direito dos Trabalhadores e Servidores Públicos, VIIb – Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, VIIc – Subcomissão dos Negros, Pessoas Deficientes e Minorias.

encontra a classe, mas está distante da raça e gênero, negros e mulheres, não conformando a tríade raça, classe e gênero, condição essencial para a formulação das políticas públicas adequadas nos espaços urbanos e periféricos. Logo, fica fragilizado na sua concepção de classe, ao não compreender o racismo nas classes, distanciando-se da radicalidade das profundas transformações sociais e urbanas. Esse é um nó a ser desatado na formulação e implementação das políticas públicas urbanas no país. No entanto, entendemos que existiam condições políticas desfavoráveis à revisão do Estatuto da Cidade desde os primeiros anos e, principalmente, ao completar os 10 anos de existência, quando já se encontravam resistências por parte das forças conservadoras do setor imobiliário e fundiário e das grandes construtoras, que queriam, na verdade, modificar para trás o Estatuto da Cidade, o que tem impedido alterações de aperfeiçoamento por parte das forças progressistas do país.

## **O Estatuto da Cidade e sua relação com o Estatuto da Igualdade Racial**

Um ano antes dos 10 anos do Estatuto da Cidade, aprovou-se, no Congresso Nacional, e depois de muitas mobilizações e discussões, o Estatuto da Igualdade Racial (EIR), Lei n.º 12.288, de 2010, voltada aos 56,1% da população brasileira que se declaram negros ou pardos (IBGE, 2010), apresentando-se como o principal instrumento normativo brasileiro que poderia permitir se buscar a efetiva igualdade nas condições de trabalho, na área de educação, saúde e urbana, assim como na garantia e defesa dos direitos étnicos individuais e coletivos e no combate a toda forma de discriminação e intolerância étnico-racial. De iniciativa do senador Paulo Paim (PT/RS), a lei se apoia na então Lei Afonso Arinos, revogada anteriormente, criminalizando – de acordo com o inciso XLII do art. 5º da Constituição Federal e seu complemento na Lei 7.716/1989, conhecida como Lei Caó – toda a prática do racismo, que constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei. Parte, portanto, para a garantia da plena promoção social dos negros brasileiros. Com isso, a Lei do Estatuto da Igualdade Racial inaugura um novo paradigma de enfrentamento ao racismo no Brasil. Assim como o Estatuto da Cidade, que levou dez anos para ser criado, em 2001, a vitória do Estatuto da Igualdade Racial exigiu mais de dez anos consecutivos

de luta política, contrapondo permanentemente o movimento negro com os pensamentos mais reacionários na sociedade brasileira, sob coordenação dos partidos conservadores e patriarcais, como o DEM (Democratas), legítimo representante dos senhores de engenho, conforme afirmação de Claudio Lembo, ex-governador de São Paulo. Enfrentou, também, vários agentes políticos, representantes de uma diversidade de interesses que, somados, dão a dimensão da complexidade e tamanho do Brasil. No governo Lula, iniciado em 2003, abre-se o debate sobre a igualdade racial e o Estatuto da Igualdade Racial entra na pauta política da nação<sup>7</sup> Imediatamente, as grandes empresas de comunicação se posicionaram contra, como o grupo Abril, através da revista *Veja, Folha de S. Paulo, O Estado de São Paulo*, as Organizações Globo, Rede Bandeirantes e os principais órgãos regionais que atuaram contra a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, pressionando os parlamentares inclusive com ameaças.

No que se refere à relação do Estatuto da Cidade com o Estatuto da Igualdade Racial, cujo comparativo merece um estudo mais profuso, destacamos, dentre os dispositivos que conformam o arcabouço do EIR<sup>8</sup>, o Capítulo IV, que trata do acesso à terra e moradia adequada e, nele, assinalamos o art. 35, que estabelece:

Art. 35. O poder público garantirá a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida.

---

<sup>7</sup> O primeiro inimigo do movimento negro e do Estatuto da Igualdade Racial foi o governo FHC e teve como arma a omissão e o esvaziamento do debate político, tergiversando e negando qualquer medida que configurasse uma política efetiva de promoção da igualdade racial.

<sup>8</sup> Desses direitos fundamentais, pontuamos o direito à saúde (Capítulo I), como o § 1o O acesso universal e igualitário ao Sistema Único de Saúde (SUS) para promoção, proteção e recuperação da saúde da população negra será de responsabilidade dos órgãos e instituições públicas federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta e indireta. Também o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (Capítulo II), no inciso I, que especifica a promoção de ações para viabilizar e ampliar o acesso da população negra ao ensino gratuito e às atividades esportivas e de lazer. E, por último, o direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos (Capítulo III), em que destacamos o art. 25: É assegurada a assistência religiosa aos praticantes de religiões de matrizes africanas internados em hospitais ou em outras instituições de internação coletiva, inclusive àqueles submetidos a pena privativa de liberdade.

E, complementando, o art. 37, que frisa que “os agentes financeiros, públicos ou privados, promoverão ações para viabilizar o acesso da população negra aos financiamentos habitacionais” e, acrescentamos, a todo sistema de financiamento urbano, dentro do conceito do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, como o EIR denomina o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), com o qual o Título III do Estatuto deve dialogar.

No entanto, chamamos a atenção para o fato de que o EIR pode ser revisto no sentido do acesso da população negra ao conjunto de serviços urbanos e à própria cidade. Além do acesso à terra que o Estatuto menciona, mais ligada à terra agrícola, inserir no EIR o conceito caro ao Movimento da Reforma Urbana, que é o acesso à terra urbanizada, é um elemento central de apropriação da cidade pela via da representação dos corpos negros e não negros que reivindicam os espaços e lugares no território. Daí a importância do art. 20 do EIR ao destacar que o poder público garantirá o registro e a proteção da capoeira, em todas as suas modalidades, como bem de natureza imaterial e de formação da identidade cultural brasileira, nos termos do [art. 216 da Constituição Federal](#), dentro do reconhecimento da capoeira como desporto de criação nacional, nos termos do [art. 217 da Constituição Federal](#) (art. 22 do EIR).

## **Movimentos negros urbanos, a cidade e os territórios em transformação**

Os movimentos negros urbanos e periféricos são as expressões vivas, objetivas, subjetivas, simbólicas e imateriais das cidades. Por isso, sofrem as violências do capital, no âmbito da exclusão econômica e socioespacial e, no campo do Estado, da repressão policial. Esses movimentos expressos pela juventude negra, mulheres negras, quilombolas e indígenas, as ocupações urbanas, os movimentos da música e cultura popular como rap, funk, slam, a poesia negra e popular, as economias comunitárias, populares e solidárias, grande parte traduzida em economia comunitária negra, desencadeiam outras perspectivas sociais, econômicas e culturais nas cidades e precisam ser territorializados de forma participativa e ativa nas legislações urbanas e rurais e não invisibilizadas, como têm sido secularmente.



No que se refere à ação parlamentar, em Santa Catarina e, particularmente, na capital, podemos nos referir a algumas experiências no campo legislativo, atendo-nos ao mandato do vereador Lino Peres (PT) (2013-2016 e 2017-2020), de Florianópolis, como elemento ilustrativo de ação parlamentar articulada com os movimentos populares na luta pela terra urbana, Plano Diretor Participativo e exercício coletivo de mandato. Para citar apenas algumas atividades que se realizaram, mencionamos os três Seminários da Juventude Negra<sup>9</sup> e também o Seminário sobre Plano Diretor e População Negra<sup>10</sup> Imagem 2).

### **Imagem 2: Seminário Mulheres Negras: Espaços e a Cidade em 30 de julho de 2015**



Lino Peres e Vanda Pinedo na abertura do evento. Foto: Acervo do mandato.

- <sup>9</sup> Esses Seminários ocorreram nos anos de 2015, 2016 e 2017 e procuraram abordar a questão de classe, raça, gênero e juventude no processo de desigualdade socioterritorial da cidade, e, particularmente, de Florianópolis e região metropolitana, assim como a abordagem do genocídio da juventude negra, desemprego, cotas nas universidades, cultura e meios de comunicação e outros temas.
- <sup>10</sup> Denominado “Mulheres Negras: Espaços e a Cidade”, esse encontro ocorreu no dia 30 de julho na Câmara Municipal de Florianópolis, com coordenação de Vanda Gomes Pinedo, então chefe de gabinete e do Movimento Negro Unificado (MNU) Contou com a participação de Vera Firmiano, que enfocou a história das mulheres negras e espaços que ocupam e ocuparam na cidade de Florianópolis, e da Articuladora Nacional da Marcha no Rio Grande do Sul, Reginete Bispo, que apresentou a Marcha das Mulheres Negras como um movimento que pode

Neles, debateram-se temas que são nodais no Estatuto da Cidade e em um plano diretor inclusivo, como o combate à segregação socioespacial e o destaque aos espaços públicos. Para que isso aconteça, destacou-se que a cidade deve ser pensada a partir da voz das periferias, nas quais vive grande parte das mulheres negras, que são as que mais sofrem com o trabalho precarizado, sem garantias mínimas de infraestrutura urbana e que ocupam a maioria do emprego doméstico no Brasil, com baixa escolaridade e sem vínculo trabalhista formal.

Com as mulheres brancas e pobres, as mulheres negras enfrentam um serviço de transporte de péssima qualidade, perigoso, caro e demorado, perdendo muito tempo de lazer, sono e convívio com a família em uma jornada dupla ou tripla, sofrendo com a insegurança no transporte noturno. É nessas periferias onde se reproduz a violência contra a juventude negra e pobre. São esses setores que mais sofrem com o processo de especulação imobiliária e a gentrificação urbana, que expulsam a classe trabalhadora dos centros urbanos.

No evento citado, destacou-se também que, na região da Grande Florianópolis, o município com maior porcentagem da população negra (preta e parda) está em Biguaçu, somando-se a Florianópolis, Palhoça e São José, que representam em média acima de 15% entre pretos e pardos (IBGE, 2010). Diariamente, milhares de moradores desses municípios são obrigados a se deslocar para a Ilha, onde há mais oportunidade de emprego. Para se pensar um Plano Diretor Participativo, frisou-se que é fundamental a participação da população negra na construção de projetos e programas urbanos e, principalmente, habitacionais, com processo de regularização urbanística, segundo os princípios da gestão democrática estabelecidos no Estatuto da Cidade, lembrado nesses eventos como a lei referencial das conquistas dos movimentos sociais pelo direito à cidade. Mas como empreender essa ação se em Florianópolis, como destaca Nogueira (2018), a população negra está invisibilizada?

O Monte Cristo, apesar de não ser tratado pelas instituições oficiais como um bairro negro, visto que a categoria cor é ignorada nos estudos e políticas

---

absorver as demandas do município. O evento fez parte das atividades do Dia da Mulher Negra, Latino-Americana e Caribenha, que aconteceu em 25 de julho, quando se celebrou a diversidade cultural e a luta pela igualdade racial e de gênero. Disponível em: <http://www.professorlinoperes.com.br/pagina/426/mulheres-negras-lutam-por-seu-direito-agra>. Acesso em: 28 jul. 2021.

aplicados pelo Estado, ainda assim sofre com o racismo sistêmico visto que a não distribuição igualitária das conquistas sociais, onde a raça é o fator que determina a exclusão, como observamos nesta dissertação, deve ser combatida. O primeiro passo é assumir a existência do racismo sistêmico, que permeia as instituições brasileiras, pois elas são, dialeticamente, produto e reprodutoras das relações raciais de nossa sociedade (NOGUEIRA, p. 112)<sup>11</sup>.

Mais recentemente, e em 2020, já na pandemia, mandatos progressistas da Câmara Municipal de Florianópolis empreenderam esforços para que houvesse recursos no orçamento municipal destinados às populações que moram nas periferias, muito atingidas pela Covid-19, com destaque para as populações vulneráveis e, principalmente, negras, que estão há décadas invisibilizadas na cidade. Mas todas as iniciativas e emendas na Lei Orçamentária para 2021 que beneficiariam as populações de baixa renda nas periferias, grande parte negra (preta e parda) foram rejeitadas, com apoio da maioria governista ligada ao atual prefeito Gean Loureiro. Com isso e mais na pandemia, a cidade de Florianópolis, assim como a quase totalidade das cidades brasileiras, expôs suas vísceras segregatórias e de profunda exclusão socioespacial, racial e de gênero, porque nas periferias as mulheres foram as mais atingidas. Essa política segregatória e de exclusão se reproduz nos demais segmentos da população que sofrem discriminação, como os movimentos étnico-raciais, de gênero e as manifestações culturais da periferia (hip hop, funk e outras expressões), assim como os atos políticos em geral na cidade, de natureza política, étnico-racial e dos povos tradicionais<sup>12</sup>, que sofrem repressão policial ou tratamento discriminatório, e de forma seletiva aparecem na mídia e meios de comunicação em geral.

---

<sup>11</sup> Segundo o Censo do IBGE (2010) e a pesquisa de Nogueira (2018, p. 73), o Monte Cristo é o bairro de maior concentração de população negra, sendo que, dos seus 5.610 habitantes, 44% concentram esse contingente em contraste com as menores percentagens nos bairros de média e alta renda como Santa Mônica (4%) e Itaguaçu (4%). O bairro divide-se em nove comunidades: Monte Cristo, Chico Mendes, Nova Esperança, Novo Horizonte, Nossa Senhora da Glória, Promorar, Santa Terezinha I, Santa Terezinha II e Panorama.

<sup>12</sup> Podemos citar as lutas pela certificação e titulação de inúmeros quilombos no país e em Santa Catarina. O Cadastro Único/2020, com lideranças quilombolas, Movimento Negro e Conselho Estadual da População Afrodescendente, atualizou os dados das Comunidades Quilombolas em Santa Catarina, identificando-se no estado 21 comunidades remanescentes de quilombo (Disponível em: <https://www.sds.sc.gov.br/index.php/direitos-humanos/gerencia-de-politicas-para-igualdade-racial-e-imigrantes-geiri/dados-2>). Acesso em:

No atual plano diretor de Florianópolis (Lei 482/2014), esses segmentos não estão configurados em termos de legislação urbana. O termo comunidade no singular ou plural aparece somente oito vezes e é genérico, como no art. 337. Além disso, as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) até hoje não têm um plano diretor específico e nem caracterização por faixa étnica, de gênero e etária, com seus rostos específicos. Assim, conforme se assinalou anteriormente, são segmentos subrepresentados no orçamento municipal<sup>13</sup> e não estão presentes de forma devida no plano diretor.

Conectando-se a análise anterior com o item sobre o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Igualdade Racial, destaca-se que essa diversidade de situação sofrida pela população negra e sua própria existência estão diluídas no termo “população”, repetido 12 vezes no Estatuto da Cidade, através de caracterizações como suas associações representativas, segmentos ou situação econômica, mas não a caracterização étnico-racial, que implica um princípio medular em toda política afirmativa, que é o conceito de equidade socioterritorial, para além do conceito de igualdade de que trata o dispositivo.

Tanto é assim que o dispositivo que mais reúne esses termos é o inciso II, referente à “Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Esse ponto é estruturante e atravessa toda a forma participativa de construir e gerir as cidades e é nele que deveria ser inserido o conceito da diversidade étnico-racial, de gênero e dos povos tradicionais, para

---

12 out. 2021). Em Florianópolis, destaca-se o único, o Quilombo Vidal Martins, no bairro Rio Vermelho (leste insular da capital), que estava invisibilizado até há pouco tempo na academia e na legislação urbana de Florianópolis. Ele tem lutado pelo seu reconhecimento, conquistado por laudo antropológico e certificação definitiva junto ao INCRA, estando no momento em luta pela titulação final das terras do Parque do Rio Vermelho. Também os indígenas Kaingang, hoje ocupando o Terminal desativado do Saco dos Limões (TISAC), vem lutando por Casa de Passagem, desde 2016, e sofrem discriminação, sendo que a atual gestão, do prefeito Gean Loureiro, não os quer naquele lugar. Luta semelhante é a dos indígenas Guarani no Morro dos Cavalos, na Palhoça, às margens da BR-101, cuja terra é constantemente ameaçada e sofre ataques do poder público local.

<sup>13</sup> Pela limitação de espaço, não poderemos mostrar a evolução dos recursos para os setores das mulheres, LGBTQI+, políticas afirmativas para negros, como a saúde da população negra na Secretaria Municipal da Saúde, idosos, juventude e pessoas com deficiência. Esses recursos estão sempre abaixo da necessidade desses segmentos.

termos verdadeiramente uma cidade inclusiva, diversa, equânime e igualitária. Essa formulação de participação nos programas e planos urbanos estabelecida no Estatuto da Cidade, e, por outro lado, os direitos assinalados no Estatuto da Igualdade Racial, ainda estão por realizar-se de forma efetiva, considerando-se o protagonismo analisado dos movimentos sociais nas cidades brasileiras e a histórica exclusão de populações de baixa renda das periferias.

Os direitos estabelecidos nos dispositivos mencionados, que foram em grande parte conquistas das lutas sociais, precisam ser especificados nas legislações urbanas analisadas no presente artigo, e também rurais, no caso dos povos tradicionais do campo, como os quilombolas e as populações indígenas, assim como populações marginalizadas pelo processo agrário excludente, que gerou o Movimento dos Sem Terra.

As reflexões que permearam o artigo tensionaram entre os movimentos de classe e étnico-raciais, de gênero e etários, povos tradicionais, pessoas com deficiência e todas as formas de vulnerabilidade social, e a cidade do capital e suas variantes de acumulação econômica e territorial, com o Estado e suas legislações que mais segregam do que cumprem a função social da propriedade e da cidade, segundo os preceitos constitucionais e infraconstitucionais. Isso nos leva ao que Milton Santos, em seus diversos escritos, sempre assinalou: os circuitos superiores e inferiores do capital e sua reprodução (entre a acumulação que transcende territórios e o choque territorial e os processos desiguais de desenvolvimento nos circuitos inferiores), as verticalidades e horizontalidades ou rugosidades locais e territoriais (SANTOS, 1979, 1988, 2001), e ainda, na perspectiva de Lefebvre (1991), a tensão entre o espaço concebido e o vivido no cotidiano das cidades e a forma como a cidade é apropriada e reinterpretada. Daí vêm os embates do plano diretor de Florianópolis e de outras cidades brasileiras, explicitando suas determinações ou ausências, como destacamos no artigo no que se refere às populações negras, em particular, e aos movimentos sociais de luta na cidade. Temos, de um lado, a uniformidade gerada pelo capital e seus empreendimentos, que ignoram fronteiras institucionais e políticas, ambientais e culturais e, por outro, as pré-existências socioespaciais, históricas e vividas com suas identidades fragmentadas ou não, desterritorializadas ou não, que geram resistências, revoltas, insubordinações, rebeldias, gritos que se erguem em todo lugar, deixando marcas de lugares não previstos pela tecnocracia estatal ou mercadológica dos programas e planos urbanos, sendo frequentemente reajustados, contestados ou ignorados.

## Considerações finais

Pensar o Estatuto da Cidade socialmente referenciado é pensar o orçamento da cidade voltado para os cidadãos e cidadãs, prioritariamente para as comunidades nas periferias, que formam as maiorias com necessidades de investimentos públicos. E nisso, o destaque é a população negra e pobre, pois a cidade tem cor, gênero e faixa etária, destacando-se, além da juventude de baixa renda negra, a mais atingida pela violência policial, a população idosa, principalmente pobre, que cresce rapidamente nas periferias das cidades e para a qual não há uma efetiva política de assistência social.

A construção do Estatuto da Cidade, inspirada nos artigos 182 e 183 da CF, teve na sua origem participação intensa dos movimentos sociais e de moradia, nos quais se destacou o movimento negro, conforme se assinalou no artigo, cujo protagonismo deve ser lembrado e chamado à avaliação dos 20 anos dessa importante e histórica lei urbana, hoje referência mundial, e também para sua revisão futura, hoje inviabilizada por um Estado quase de Exceção e por um Congresso Nacional que ataca direitos já conquistados.

Para isso, é preciso destacar os avanços do Estatuto da Cidade, mas também sua correlação e integração com o Estatuto de Promoção da Igualdade Racial, assim como a transversalidade que deve ter tanto conceitual como efetiva em ações das políticas étnico-raciais, aspectos faltantes ou ausentes no Estatuto da Cidade, para que, na sua implementação, seja contemplada a diversidade nas leis complementares nacionais, estaduais e locais, assim como nos planos diretores.

O grito dos movimentos sociais, que cada vez mais ecoa e aumenta nas ruas e territórios, deve plasmar-se na legislação urbana de forma realmente efetiva e participativa, e deve cessar a repressão do Estado policial, tendo em vista o processo de sua desmilitarização, para que a cidadania ativa<sup>14</sup> seja realizada e respeitada em toda a sua diversidade étnica, de gênero

---

<sup>14</sup> Este conceito está em construção no Brasil e nos países periféricos. Milton Santos assinalou que não existe cidadania ou o que define como não-cidadão nesses países, ou ela está atrofiada ou mutilada, indo ao conceito de consumidor mais-que-perfeito (SANTOS, 2007, p. 85-118) e ao espaço sem cidadãos e da alienação. Daí, ele parte para o processo de luta pela desalienação, trabalhando as categorias de homem produtor, consumidor e cidadão e suas contradições intrínsecas, e do direito à cidade aos direitos territoriais.

e etária em direção à construção da cidade e território como obra coletiva, como assinalou Lefebvre.

## Referências

ALONSO, Angela; Guimarães, Nadya A. Entrevista Charles Tilly. *Revista Tempo Social*. vol.16, nº.2, São Paulo , nov. 2004.

BRANDÃO, Lucas C. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2011.

COSTA, Emília V. da. *A Abolição*. 8ª ed. ampliada. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

FARIAS; Juliana; GOMES, Flavio do S.; SOARES, Carlos E. L. e ARAUJO, Carlos E. M. de *Cidades Negras - Africanos, crioulos e espaços urbanos no Brasil escravista do século XIX*. 2ª edição. São Paulo: Ed. Palamedia, 2006.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e Mucambos*. São Paulo: Global Editora, 2003.  
IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: *Síntese de Indicadores, 2011*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/IBGE, 2011.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: *Síntese de Indicadores, 2015*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/IBGE - Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2015.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021*. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica).

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

NOGUEIRA, Azânia M. R. Territórios negros em Florianópolis. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro

de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2018, 137 p.

NOGUEIRA, João C. A construção dos conceitos de raça, racismo e a discriminação racial nas relações sociais. In: *Multiculturalismo e a Pedagogia Multirracial e Popular. Série Pensamento Negro*, Núcleo de Estudos Negros. 1ª ed., 2002, 2ª ed., 2008. Florianópolis (SC): Atilendé Editora, 2008.

OLIVEIRA, Reinaldo J; OLIVEIRA, Regina M. de Souza. Origens da segregação racial no Brasil, *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* [En línea], 29 | 2015, Publicado em 18 jun. 2015. Disponível em: <http://journals.openedition.org/alhim/5191>. Acesso em: 1º set. 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Lei n.º 12.288, de 20/07/2010* (Estatuto da Igualdade Racial).

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979. (Coleção Ciências Sociais).

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Rio de Janeiro: Hucitec, 1998.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização – Do pensamento único à consciência universal*. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. *O espaço da cidadania e outras reflexões*. 3ª. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007 (Coleção Milton Santos, 8), p. 31-67.

SANTOS, Natália N. S. *A Voz e a Palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988): um estudo das demandas por direitos*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV – Direito SP), 2015.



# Ateliê Modelo de Arquitetura e o Direito à Cidade em Florianópolis no começo dos anos 2000

Laila Beatriz da Rocha Loddi, Sumara Lisbôa e  
Thaís Kleinubing

## Breve histórico da criação do AMA

O Ateliê Modelo de Arquitetura – AMA é uma organização de estudantes de graduação do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), criado no ano de 2002 por um grupo de estudantes, entre outros: Cíntia Fernandes, Laila Loddi, Leonardo Rodrigues, Sumara Lisbôa e Thaís Kleinubing, sob a orientação do professor Lino Peres. A aprovação de mais um projeto de extensão universitária pelo Colegiado do Departamento em 2003 se deu em torno da justificativa de o AMA ser um espaço de extensão voltado ao direito à cidade e com gestão estudantil – ação, portanto, inédita naquele momento. A fundação do AMA representava um novo tipo de ação extensionista, caracterizada pela livre participação discente (sem seleção por docentes), configurando um espaço de debate aberto a toda sociedade para a formação crítica e comprometida com as cidades, com forte apelo à função social da Arquitetura e Urbanismo, em consonância com o que estabelece o Estatuto da Cidade.

O AMA é um Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo – EMAU, constituído através do Projeto de Orientação aos EMAUs - PO-EMA, documento elaborado por várias gerações de estudantes atuantes na Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil –

FeNEA, atualizado e concluído em 2007. O POEMA se apoiou nas diretrizes da Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo – ABEA, e nos postulados da Unesco e da União Internacional de Arquitetos para a Educação em Arquitetura e Urbanismo que são: garantir qualidade de vida digna para todos os habitantes dos assentamentos humanos; uso tecnológico que respeite as necessidades sociais, culturais e estéticas dos povos; equilíbrio ecológico e desenvolvimento sustentável do ambiente construído; arquitetura valorizada como patrimônio e responsabilidade de todos.

O AMA surgiu no mesmo momento histórico em que foi aprovado o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, marco jurídico amplamente comemorado como fruto de anos de luta por Reforma Urbana no Brasil. O Estatuto inaugurou uma fase de conquistas urbanas em âmbito legal, regulamentando o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988. Nossa geração viveu aquele momento de grande otimismo como uma possível virada rumo a cidades mais justas. Era o início do governo Lula, e a criação do Ministério das Cidades em 2003 tinha o objetivo de combater as desigualdades sociais e garantir às populações vulneráveis o acesso à moradia, saneamento, transporte e demais direitos urbanos. De fato, vivíamos um momento de utopia, onde era possível sonhar com um mundo novo. Este era o mote do Fórum Social Mundial em 2003, que aconteceu em Porto Alegre.

Logo em seguida à realização do Fórum Social Mundial, ocorreu em Florianópolis o VII Seminário Nacional de Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo – SeNEMAU, em fevereiro de 2003. A comissão organizadora composta pelo AMA recebeu estudantes e delegações de diversos estados brasileiros, que ficaram alojados no prédio da ARQ UFSC. Além das vivências nas comunidades, foram feitas mesas na UFSC sobre os temas ligados ao direito à cidade, na busca por implementação em nível municipal dos instrumentos garantidos pelo Estatuto da Cidade. Também aconteceram trocas de experiências entre os escritórios presentes (o que impulsionou a formulação do POEMA, cujas premissas são muito semelhantes ao Estatuto da Cidade) e o Fórum das Comunidades (Figura 1), com a presença de organizações populares por meio de lideranças que debateram com os estudantes propostas para a viabilização de alianças e ações de assessoria técnica para a urbanização dos chamados assentamentos precários.

**Figura 1: Fórum das Comunidades durante o VII SeNEMAU em 2003**



Fonte: Acervo do AMA.

O tipo de extensão que defendíamos era a de uma via de mão dupla entre a comunidade acadêmica e a sociedade; um fluxo de troca de saberes técnicos e populares, proporcionando produção de conhecimento, através de uma relação de reciprocidade, mutuamente transformadora. O pilar teórico desde o início foi Paulo Freire (1968), com o qual entendemos que o saber científico pode e deve se associar ao saber popular; a teoria se associar à prática, em um constante movimento dialético para potencializar a organização política e a autonomia. Foi compreendendo a extensão como comunicação que defendemos os EMAUs como territórios de partilha, especialmente naquele período com a possibilidade de profundas transformações urbanas.

Este período envolveu também os processos de participação para a implementação dos Planos Diretores (2006) e a Lei de Assistência Técnica (Lei 11.888/2008), uma conquista para movimentos sociais e entidades de classe, mas que até hoje carece de instrumentos para sua operacionalização. A Lei de Assistência Técnica assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, mencionando inclusive os EMAUs como realizadores de assistência técnica. Entretanto, é bastante conhecido o dado levantado pelo

Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil de que 85% das obras e reformas realizadas pela população brasileira são autoconstruídas sem auxílio de profissionais (CAU/BR, DATAFOLHA, 2015). Nesse sentido, ainda é longo o caminho de democratização do campo de atuação dos arquitetos, sendo necessário (sobretudo nesses tempos de tantos retrocessos) compreender a extensão universitária em Arquitetura e Urbanismo como peça fundamental para a formação de quadros qualificados para atuação nas injustas cidades brasileiras.

A aprovação do Estatuto do AMA em 2003 teve como motivação aproximar o ensino de arquitetura da realidade social, ampliando a abrangência da atuação do campo, que historicamente se encontrava voltado principalmente às elites. O trabalho e envolvimento com comunidades de baixa renda e em situação de vulnerabilidade permitiram a troca de experiências; o conhecimento sobre regiões até então desconhecidas por nós na capital catarinense; a integração com moradores, lideranças comunitárias, autoridades públicas, estudantes, pesquisadores e profissionais de outras áreas, além de conquistas históricas que melhoraram a vida de comunidades inteiras. Não há dúvidas de que tais experiências impactaram nossas formações, o que comentaremos a seguir.

## **Primeiras experiências do AMA**

No começo dos anos 2000, a Prefeitura Municipal de Florianópolis contava com verba do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para a realização de projetos em comunidades de baixa renda, porém não apresentava uma gestão democrática que permitisse a participação da população. A formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano aconteciam sem a participação ativa das comunidades envolvidas, como previa o Estatuto da Cidade. O Estatuto estabeleceu normas de ordem pública e interesse social, oportunizando às comunidades (até então situadas entre a legalidade e a ilegalidade) requererem seus direitos com voz ativa sobre o uso e a ocupação do espaço urbano, em prol do bem comum, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental. Como um dos principais instrumentos de regulação, o Estatuto previu a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Em Florianópolis, as ZEIS eram antes denominadas “Áreas Residenciais Predominantes 0”, as ARP-0, destinadas ao assentamento da população de baixa renda, mas sem as prerrogativas de garantias sociais estabelecidas no Estatuto da Cidade. As ARP-0 foram criadas, em sua origem, para o parcelamento do solo com interesse social e habitacional, contudo foram ocupadas em grande medida de maneira divergente, não com a finalidade social e sim especulativa. As ARP-0 foram posteriormente substituídas por ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), mas estão sofrendo um processo de descaracterização pela especulação imobiliária, por falta de fiscalização, e pelo incentivo à ação privada na cidade.

Os três primeiros projetos de extensão realizados pelo AMA ocorreram em três comunidades organizadas situadas em ARP-0 e que hoje são ZEIS. Foram elas: Chico Mendes, na região continental; Panaia, no sul da ilha e Angra dos Reis, no norte da ilha.

### **Chico Mendes: resistência e luta**

O bairro Monte Cristo, localizado no limite do município de Florianópolis em sua porção continental, surgiu a partir de ocupações espontâneas a partir da década de 1970. Grande parte dos moradores dessa região tem origem no oeste catarinense e migraram para a capital em um êxodo rural promovido pela mecanização do campo (PERES, 1994, p. 603). Santa Tereziinha, Nossa Senhora da Glória, Novo Horizonte, Nova Esperança, Promorar, Panorama e Chico Mendes compõem a região, que já presenciou inúmeros projetos de reassentamento e habitação de interesse social. Possivelmente, por estar localizada às margens da Via Expressa BR-282 (acesso rodoviário à Ilha de Santa Catarina), a comunidade Chico Mendes recebeu várias intervenções estatais em projetos-piloto com recursos volumosos, mas aplicados de maneira bastante questionável.

O programa federal de reurbanização Habitar Brasil, posteriormente financiado pelo BID, foi implementado por projeto da Prefeitura Municipal de Florianópolis sem participação popular, o que resultou na imposição autoritária de um modelo urbano social com vários equívocos, entre eles o tamanho das unidades habitacionais e a impossibilidade de futuras ampliações (Figura 2).

**Figura 2: Projeto Chico Mendes, 2003**



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Em reuniões com moradores, ouvimos relatos de catadores de materiais recicláveis que não tinham onde guardar seus equipamentos de trabalho, como carrinhos. Nas casas, com telhados pontiagudos de duas águas, os sótãos eram acessados por meio de escadas fixas verticais, comprometendo seriamente a acessibilidade e segurança (Peres in PEREIRA, 1996). Outro grande problema deste projeto era o tamanho das novas moradias. Elas ficaram conhecidas como “casas carimbo” por terem um tamanho muito reduzido, independentemente do número de membros da família, ou seja, eram padronizadas, desconsiderando qualquer possibilidade de identidade da população. Foi imposta uma maneira de morar e viver.

O programa de reurbanização da Chico Mendes previa infraestrutura urbana, regularização dos lotes, criação de oficinas para capacitação profissional e geração de renda. Porém, o que se revelou foi apenas a intenção de abertura de largas vias para conexão com bairros vizinhos, conforme assinala Renata Lima em trabalho de Iniciação Científica e depois em TCC (LIMA,

2000). O projeto não efetivou trabalho socioeconômico nenhum, agravando problemas tais como o desemprego, a exclusão social e a violência crescente. Questões fundamentais como áreas de lazer, de cultura e de profissionalização eram negligenciadas em favor de obras viárias. Nesse sentido, o AMA se aproximou da comunidade em 2002, especialmente através de educadores da Fundação Fé e Alegria e do líder comunitário Antônio Joel de Paula, oferecendo apoio à resistência e luta daquela população.

Nas visitas e levantamentos, foram mapeadas as habitações que estavam localizadas em áreas de risco ambiental, como barrancos, ou que apresentavam sua estrutura comprometida. Foi então elaborada conjuntamente (além das representações comunitárias, colaboraram estudantes e pesquisadores da UFSC) uma proposta alternativa de reurbanização, que previa soluções para as áreas de risco e para a malha viária, mas incorporava os desejos da própria comunidade. Tentou-se negociação com a prefeitura, além do diálogo com a Defesa Civil sobre o processo de transferência das famílias dos abrigos provisórios para as unidades habitacionais.

Além da proposta alternativa, foi elaborado um jornal para narrar e evidenciar o descontentamento da população com a implantação do projeto sem escuta. O material serviu como instrumento de luta, além de veículo de informação e memória, e incentivou o engajamento das famílias. Infelizmente, mesmo com a mobilização de moradores, universitários e sociedade civil, o autoritarismo da prefeitura impossibilitou diálogos e acabou causando a desarticulação do movimento social da comunidade. Incentivou também inúmeras famílias a abandonarem o local, formando novos assentamentos em outras áreas. O que se percebe nessa experiência, entre outras coisas, é que a participação não é uma etapa, mas deve ser a própria premissa de projetos de reurbanização, conforme prevê o art. 2º do Estatuto da Cidade que estabelece:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação,

execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

E, ainda, o art. 3º da Resolução 25 do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades (que foi extinto pelo atual governo Bolsonaro em processo iniciado no governo Temer) assinala:

O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor **deve ser participativo, nos termos do Estatuto da Cidade**. A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação do poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões (grifo nosso).

## **Panaia: dignidade na luta pela propriedade**

A comunidade da Panaia, localizada no bairro Carianos, parte insular meio-leste de Florianópolis, é formada por uma mesma família, de origem negra, que migrou para Florianópolis no processo de êxodo rural nos anos 1960, buscando melhor qualidade de vida. Eles se instalaram no imóvel e terrenos desocupados da antiga Panair do Brasil, imóvel que se tornou propriedade da União Federal após a falência da companhia aérea, não suscetível, portanto, ao processo de usucapião.

Após 40 anos de ocupação, enfrentando dificuldades financeiras, preconceitos e até mesmo ameaças, eles construíram ali suas casas, suas memórias, criaram seus filhos e concretizaram suas relações sociais e de sustento. No ano de 2001, os moradores foram surpreendidos com uma ordem de despejo emitida pela União Federal. O evidente descaso e crueldade da situação mobilizaram organizações sociais, entidades, religiosos e a própria comunidade em uma luta coletiva para não só reverter a situação, mas garantir às famílias o direito de fixarem-se de forma definitiva e com dignidade no seu próprio território.

Após inúmeras manifestações públicas, denúncias em veículos de comunicação e a intervenção do Ministério Público Estadual, o terreno foi cedido à Prefeitura Municipal com a condição de urbanizar a área, além de construir novas residências e regularizar a transferência das propriedades. Foi nesse momento de alívio e esperança que fomos convidados pelos moradores



e seus parceiros, através do professor Lino Peres, com projeto de extensão do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, para desenvolver o projeto urbanístico e habitacional da área. Sabendo das falhas do novo modelo implantado pela Secretaria Municipal de Saneamento e Habitação, através do Programa Habitar Brasil na região da comunidade Chico Mendes, o AMA elaborou, com a comunidade, um projeto alternativo ao da prefeitura com base no recém-criado Estatuto da Cidade.

Com muita dedicação, ao longo de três anos, desenvolvemos de forma participativa um projeto com estratégias de integração com o bairro e estímulo ao lazer e convivência, sempre ponderando os anseios coletivos e individuais. Nossa participação, porém, não se limitou à etapa técnica. Participamos de momentos íntimos e emocionantes como mutirões de construção e limpeza, cultos religiosos e eventos para arrecadação de fundos com o intuito de engajar os moradores ao comprometimento social e melhoria de sua autoestima. Nosso objetivo era utilizar o processo projetual como instrumento agregador, que pudesse alavancar um novo padrão de vida e comportamento, transformando cidadãos marginalizados em agentes de transformação social. O trabalho, que se realizou em maquete de escala de 1:5, permitiu o desenvolvimento de opções de uso da área com a participação das crianças e adultos, na forma como concebiam os espaços.

Todas essas atividades, assim como a negociação constante junto aos órgãos da prefeitura, ocorreram em conjunto com outros importantes atores, e entre eles destacamos o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Energia Elétrica de Florianópolis – SINERGIA e a Paróquia Santa Rita de Cássia, assim como pessoas com espírito de coletividade e responsabilidade social. Entre eles citamos a guerreira Julia Maris Latronico e o fantástico Milton Monguilhott – Mítico (in memoriam), que ficaram registrados em nossos corações como referência de generosidade, integridade e dedicação. Ao final do processo, em 2009, a prefeitura aprovou e executou o projeto urbanístico e o parcelamento do solo, conforme o desenho proposto pelo AMA, e as famílias receberam a concessão de uso de seus imóveis. Devido aos curtos prazos para aplicação dos recursos, o projeto das residências, por sua vez, foi desenvolvido e executado pela prefeitura, apesar de diversos estudos de projeto das unidades habitacionais realizados pelos estudantes do AMA. Recentemente, foram entregues os títulos de propriedade aos moradores, o que encerrou uma etapa de longa luta (Figura 3).

**Figura 3: Panaia antes e depois**



Fonte: Acervo do AMA.

### **Angra dos Reis: preservação ambiental contra especulação imobiliária**

A comunidade Angra dos Reis, organizada sob utilidade pública estadual como Associação Comunitária Angra dos Reis – ACARI, está localizada no distrito de Ingleses, na porção norte insular do município de Florianópolis, Ilha de Santa Catarina, entre a orla marítima urbanizada e o ecossistema formado pelas dunas Moçambique-Ingleses. Essa localidade era considerada pelo Plano Diretor Área de Preservação Permanente – APP e hoje parte desta área é Zona Especial de Interesse Social.

A comunidade, assim como outros locais do distrito, sofria com a forte influência dos ventos e a movimentação das dunas, sendo necessárias periodicamente ações de remoção de areia. No entanto, a comunidade adotava outra prática ao invés da remoção da areia, buscando conter o avanço das dunas sobre suas habitações com o emprego de cobertura vegetal sobre as dunas móveis. Por esta atividade (a coibição de construções irregulares sobre as dunas e a realização de diversos mutirões para ações de limpeza das redondezas), a comunidade teve seu trabalho reconhecido pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Em 2001, obteve a regularização da Servidão Angra dos Reis, principal rua de acesso às moradias, pela Câmara de Vereadores.

Logo após estas conquistas, no ano de 2002, a ACARI, por intermédio dos moradores Lino de Jesus e Márcia, também líderes da comunidade, sob intermediação do professor Lino Peres, convidou o AMA para melhorar as ações de contenção das dunas e, principalmente, auxiliar no reconhecimento de suas moradias. As ações práticas ocorreram em mutirões para a contenção das dunas com a assessoria do professor Jucinei Comin, do campus de Ciências Agrárias/UFSC, e em paralelo

à elaboração de um projeto ambiental em parceria com a Secretaria Municipal de Habitação e do Meio Ambiente – FLORAM, visando o cumprimento do Termo de Ajuste de Conduta proposto pela promotoria do Ministério Público Estadual. Este projeto foi apresentado em forma de Trabalho de Conclusão de Curso no ano de 2006, desenvolvido pela graduanda Cíntia Fernandes, membro do AMA com a orientação do professor Lino Peres.

O TCC com o título “Parque Portal das Dunas” (Figura 4) é um resumo das ações desenvolvidas entre o AMA e a comunidade, o qual também complementa o plano alternativo (elaborado pelo grupo da UFSC composto pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo, de Botânica e de Engenharia Sanitária e Ambiental e o Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Ecologia e Desenho Urbano – GIPE-DU) à proposta de alteração do plano diretor imposto pela prefeitura. A proposta do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF desconsiderava as necessidades da comunidade e entregava a localidade à exploração urbana com a criação de uma Área Mista Comercial e Área Turística Residencial com abertura de novas vias. Nesta proposta é visível a descaracterização do ambiente e a necessidade contínua de remoção das dunas.

**Figura 4: Parque Pontal das Dunas**



Fonte: FERNANDES, 2006.

O plano alternativo tinha como objetivo formar uma zona de amortecimento sutil entre a área física natural e o ambiente urbano, criando espaços públicos de lazer, incluindo estudos de impactos ambientais, garantia de bem-estar, criação de infraestrutura urbana (redes de água, luz e de tratamento de esgoto) em harmonia com o ambiente e remoção de algumas moradias em situação de extrema vulnerabilidade para áreas adjacentes, a fim de amenizar o impacto da mudança. O projeto avançou garantindo a construção de um viveiro de mudas de restinga nativa, utilizadas na fixação das dunas e retirando o risco iminente do soterramento de algumas habitações. Para a regularização fundiária, foi elaborado um projeto de lei, o qual não foi sancionado. Este Projeto de Lei Complementar definia a comunidade como Área de Urbanização Específica – AUE, nos termos da Lei Complementar 001/1997, com a criação do Portal de Visitação das Dunas de Ingleses com o objetivo de promover atividades de conscientização ambiental baseadas na visitação do ambiente de dunas, bem como a divulgação de informações em relação a tal ambiente junto às escolas, aos turistas e à população em geral.

## Considerações

Quase vinte anos após estas primeiras e tão marcantes experiências, reforçamos (agora como arquitetas e urbanistas, pesquisadoras, professoras) a importância dos aprendizados fora de sala de aula, no contexto real e de forma interdisciplinar, que possibilitam uma ampla visão sobre as cidades. É neste processo de prática política junto à população que se revela a importância da participação para a criação de novos modelos de desenvolvimento urbano. É fundamental, neste momento de inúmeros retrocessos promovidos pelo atual governo, que haja resistência e retomada da formulação de políticas públicas orientadas para a justiça social e para a gestão democrática do território. É urgente o fortalecimento da formação de lideranças representativas, sindicatos, entidades frente ao desmantelamento das organizações comunitárias e o desmanche das instituições de controle social tais como conselhos.

Permanecem os desafios dos EMAUs como grupos formados por estudantes e que, portanto, lidam com ciclos de alta rotatividade. Como garantir a memória dos trabalhos desenvolvidos? Como conquistar o reconhecimento e a permanência nos cursos? Temos sido convidadas para dialogar com as novas gerações do AMA e ficamos muito satisfeitas em perceber que o ateliê segue suas atividades,

renovando-se e assimilando as novas agendas urbanas. Toda política urbana no século XXI deve reconhecer as novas feições das lutas urbanas nestas primeiras décadas do século e incorporar os novos discursos pautados pelos movimentos raciais e de gênero, por exemplo. Dar alternativas justas e democráticas por cidades antirracistas, inclusivas para mulheres e lgbtqi+, anticapacitistas e acessíveis, sustentáveis e ambientalmente possíveis. Reconhecer os novos contornos políticos para além dos conhecidos partidos e movimentos de base, as novas formas de alianças políticas. Este parece o horizonte de enfrentamento e atuação da extensão universitária popular e plural do presente.

## Referências

AMA. *Chico Mendes*. Disponível em: <https://amaufsc.wordpress.com/chico-mendes/>. Acesso em: 29 ago. 2021.

FENEA. *POEMA* - Projeto de Orientação a Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <http://www.fenea.org/poema>. Acesso em: 16 jun. 2021.

FERNANDES, Cíntia Maria. *Projeto Portal das Dunas*. TCC (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Tecnológico. Arquitetura. 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/221111>> Acesso em: 16 jun. de 2021.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou Comunicação?* 16ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013 (1ª ed. 1968).

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Renata. *Políticas públicas no âmbito da pós-ocupação da habitação de interesse social; Estudo de caso: Chico Mendes, Florianópolis, SC*, 2000; Iniciação Científica (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: Lino Fernando Bragança Peres.

LODDI, Laila B. R.; LUCAS, Edinardo. R; LIAL, Danielle M.; SANTOS, Tainara D. *Extensão Universitária em Arquitetura e Urbanismo: a prática dos Escritórios Modelo*. In: 7º CBEU - Congresso Brasileiro de Extensão, 2016, Ouro Preto MG. 7º CBEU - Congresso Brasileiro de Extensão, 2016.

PEREIRA, Fernando; PEREIRA, Alice; SZUCS, Carolina; PERES, Lino; SILVEIRA, Luis (Org.) Características da habitação de interesse social na Região de Florianópolis: Desenvolvimento de indicadores para melhoria do setor. In: *Coletânea Habitaré – Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da habitação de Interesse Social*. Vol. 1. FAUUSP, 2002.

PERES, Lino F. B. *Crisis de un patrón de desarrollo territorial y su impacto urbano-habitacional en Brasil (1964-1992): la punta del iceberg: los “sin-techo” en la region de Florianópolis, SC*. Tese (doutorado) - Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura, Ciudad Universitaria, 1994.

PERES, Lino F. B. Moradores da Panaia conquistam moradia. Notícias. 23/12/2014. Disponível em: <http://www.professorlinoperes.com.br/pagina/346/moradores-da-panaia-conquistam-moradia>. Acesso em: 7 jul. 2021.

PERES, Lino F. B. Oficinas comunitárias de projeto como experiência prática em ambiente profissional – subsídios para a construção de um projeto pedagógico. In: Fortaleza, CE: ABEA, XII CONABEA/XXII ENSEA, Projetos Político-Pedagógicos, 24 a 26/11/2005, *Caderno 28*, v. 1, p. 18-35. Disponível em: [https://issuu.com/gogli/docs/caderno\\_28\\_abea](https://issuu.com/gogli/docs/caderno_28_abea) . Acesso em: 7 jul. 2021.

PERES, Lino F. B. Experiência prática em ambiente acadêmico e profissional a importância acadêmica e social das oficinas comunitárias de projeto e planejamento de urbanismo e arquitetura, subsídios para construção de um projeto pedagógico. In: DIAS, V. L. N. *Cadernos do Observatório Geográfico da Grande Florianópolis do PET Geografia UDESC*. Santa Catarina: Editora Insular, 2011. p. 319-355.

## Universidade e o Estatuto da Cidade: portas abertas para a realização coletiva do direito à cidade

Lino Fernando Bragança Peres

Um dos lugares que simboliza o acolhimento da luta popular pelo Plano Diretor Participativo (PDP) em Florianópolis e região é o campus da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)<sup>1</sup>. Ali, em salas, ateliês, auditórios, escadarias e passeios se deram grandes debates públicos em defesa do direito à cidade como obra coletiva na mais ampla expressão do significado da extensão universitária. O objetivo do artigo é mostrar o papel da UFSC na extensão universitária na cidade, inspirado, entre outras referências, na pedagogia de Paulo Freire, e tomando a Universidade como campo de reflexão e atuação acadêmico-social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade, que completou 20 anos em 2021. A seguir serão descritos processos nos quais pessoas e grupos sociais encontraram portas abertas na Universidade para pensar e formular o projeto da cidade de seus desejos e sonhos e lugar de crítica e debate. Para tanto, agradeço a contribuição da professora Maria Teresa dos Santos, do Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular (NESSOP/UFSC), pelo auxílio na construção da terceira parte do artigo.

Três linhas de ação se destacam na atuação da UFSC com relação aos problemas urbanos da cidade<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Este artigo tem colaboração da professora Maria Teresa dos Santos, do NESSOP (Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular), no item que trata do papel do Curso de Serviço Social e o “Projeto Experiências em Cena” para a formação de lideranças e debate sobre a cidade.

<sup>2</sup> Obviamente, não pretendo, com essas três linhas de ação, simplificar ou esgotar a atuação da UFSC em diversas ações universitárias no campo de extensão. Refiro-me às questões urbanas

- 1) A realização do Seminter - Seminário Interuniversitário - que visa à integração interdisciplinar e interinstitucional das universidades para pensar a cidade e o território;
- 2) O projeto e obra da Via Deputado Antônio Edu Vieira pela UFSC – exemplo de luta por um processo participativo em obras públicas sob os princípios do Estatuto da Cidade;
- 3) As atividades de dois Departamentos ou áreas de conhecimento da UFSC: Arquitetura e Urbanismo e Serviço Social, com diversos eventos relacionados à política urbana da cidade.<sup>3</sup>

Os Departamentos de Arquitetura e Urbanismo e Serviço Social acolheram inúmeras iniciativas de ensino, pesquisa e extensão em que os princípios jurídicos e urbanísticos do Estatuto da Cidade tomaram corpo, em especial no processo de construção do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, que culminou na Lei Complementar 482/14 e no posterior processo de judicialização. Destacam-se, nos dois departamentos, o Grupo de Estudos da Mobilidade Urbana da UFSC (GEMURB/ARQ), o Ateliê Modelo de Arquitetura (AMA), o Laboratório de Urbanismo e o Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular (NESSOP/CSE), principalmente os Seminários de Experiências em Cena.

---

e, especificamente, ao processo do Plano Diretor Participativo e temas correlatos relacionados principalmente à mobilidade urbana.

<sup>3</sup> A ideia era abordar o tema da representação da UFSC no processo de discussão e elaboração do plano diretor e, portanto, no Núcleo Gestor Municipal do PDP, que seria uma quarta linha de extensão da UFSC, mas isso demandaria um trabalho de pesquisa envolvendo todos os representantes que tiveram assento no Núcleo para avaliação da experiência de forma conjunta. Foram representantes, após debate no Núcleo Gestor: professores Lino F. B. Peres (Departamento de Arquitetura e Urbanismo/CTC) e Elson Manoel Pereira (Departamento de Geografia/CCE) nos períodos de 2006 a 2011. Depois, os professores Samuel Steiner dos Santos (Departamento de Arquitetura e Urbanismo/CTC) e Raúl Burgos (Departamento de Sociologia Política/CCH), de 2012 a 2017, havendo também outras representações com a constituição do Conselho da Cidade em 2018 com a eleição do professor Pedro Niebuhr, do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) (disponível em <https://noticias.ufsc.br/tags/conselho-da-cidade/>. Acesso em: 20 out. 2021), destacando a representação da UFSC no Conselho Estadual das Cidades (Concidades/SC), em 2016, da professora Marina Toneli Siqueira, que é lotada no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, que foi mais uma contribuição desta área de conhecimento para o tema urbano, que é objeto deste artigo.



## 1) Seminter – integração interdisciplinar e interinstitucional das universidades para pensar a cidade e o território

Sob coordenação do Cominter (Comitê Interuniversitário), realizou-se o Seminário Interuniversitário, o Seminter, evento de que participaram pesquisadores e professores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), da Unisul e da Univali, com apresentação de palestras sobre o plano diretor. O Seminário Interuniversitário do Plano Diretor Participativo promoveu dois dias de discussão sobre “O Estaleiro OSX em Biguaçu e a Fosfateira em Anitápolis – Impactos Regionais em Debate”<sup>4</sup>, nos dias 13 e 14 de outubro de 2012, no auditório da Reitoria da UFSC. O evento, organizado pelo Cominter (Comitê Interuniversitário), teve apoio da Apufsc-Sindical (Associação dos Professores da UFSC) e do DCE (Diretório Central dos Estudantes da UFSC), entre outras entidades, reunindo representantes dos movimentos sociais e comunitários, das universidades e do Ministério Público Estadual e Federal.

No evento, houve debates e críticas aos discursos ufanistas sobre a capital catarinense. “Viver em Florianópolis, nas últimas décadas, tornou-se sinônimo de presenciar o esvanecimento de suas belezas naturais, a rápida privatização dos espaços sociais e o confisco da qualidade de vida urbana”, argumentavam os organizadores do evento, que criticaram a desconsideração com os movimentos sociais e as manipulações sofridas no processo participativo do plano diretor ao longo dos anos. Os seminários reuniram uma sólida e diversificada produção acadêmica e técnica, com significativos temas urbanos e regionais, na busca de um enfoque e tratamento interdisciplinar de várias áreas de conhecimento das universidades envolvidas, inspiradas no princípio da função social da Universidade e em consonância com os princípios do Estatuto da Cidade que, naqueles tempos, orientavam as ações participativas, como vinha ocorrendo no processo de discussão do plano diretor.

Na parceria entre as universidades, a preocupação inicial foi de buscar reunir a produção dispersa nas universidades sobre problemas urbanos e ambientais que envolviam a região metropolitana e a capital catarinense, em especial o Plano Diretor Participativo, mas também a mobilidade urbana e a existência de grandes

---

<sup>4</sup> Para ler mais: <https://noticias.ufsc.br/2010/10/impactos-regionais-do-estaleiro-osx-em-biguaçu-e-da-fosfateira-em-anitápolis-serao-debatidos-na-ufsc/>. Acesso em: 20 out. 2021.

empreendimentos regionais e locais que poderiam afetar a cidade. As três jornadas sobre o plano diretor realizadas em 2006 e 2007, os Seminários Interuniversitários promovidos, em 2010, pelo Cominter, e o conjunto de reflexões de acadêmicos e ativistas dos movimentos sociais e comunitários culminaram, em 2013, no livro “Reconstruindo Paisagens – Desafios Socioespaciais para a Grande Florianópolis”, publicado pela Editora da UFSC, com 27 artigos.

Esse tipo de experiência interuniversitária, no tema abordado, tinha um certo ineditismo e, portanto, carecia de práticas de referência semelhantes. O que inspirou a iniciativa foi a necessidade de se tratar, por um lado, de forma interdisciplinar, os problemas urbanos no Plano Diretor Participativo, assim como de empreendimentos de alto impacto ambiental, e, por outro, de forma interinstitucional, aproveitar o acúmulo de estudos acadêmicos e práticas de pesquisa e de extensão desenvolvidas pelas quatro universidades.

Após a publicação do livro mencionado, não se deu continuidade à experiência interacadêmica, interdisciplinar e interinstitucional, sendo necessário um balanço crítico daqueles anos e experiências, ampliando aquela prática de efetiva função social da Universidade, principalmente a pública. Eis o desafio, que se soma, também, à necessidade de avaliação da experiência da representação da UFSC e da UDESC no Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo.

## **2) Via Deputado Antônio Edu Vieira pela UFSC – exemplo de luta por um processo participativo em obras públicas sob os princípios do Estatuto da Cidade**

A experiência da UFSC em discutir a duplicação da Via ou Rua Deputado Antônio Edu Vieira junto aos limites do Campus Trindade foi inédita e levou a uma mobilização de quatro anos envolvendo a Reitoria, o Conselho Universitário e uma comissão designada pela Reitoria<sup>5</sup> e representantes das co-

---

<sup>5</sup> Criada em 2010, na gestão do reitor Álvaro Prata, a Comissão de constituição tripartite trabalhou durante nove meses para estudar a proposta da Prefeitura Municipal de Florianópolis e apresentar alternativas de menor impacto para a via em seu traçado, dimensões, tratamento urbanístico, etc. A UFSC foi representada pelos membros do GEMURB (Grupo de Estudos da Mobilidade Urbana do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC), com o professor Lino F. B. Peres, o arquiteto Manoel Arriaga Andrade e o economista Hélio Carvalho Filho. A Prefeitura Municipal de Florianópolis foi representada pelo engenheiro civil Lúrio José Legnani, e, pelo bairro Pantanal e comunidades do entorno, a liderança Albertina Silva, que representou também a UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias).

munidades do entorno. O objetivo era estudar o traçado da via e decidir sobre o pedido da prefeitura municipal para concessão do terreno de 30 mil m<sup>2</sup> para as obras em terreno contíguo ao campus e, também, o impacto urbanístico que o projeto poderia causar à comunidade do Pantanal e da Bacia do Itacorubi.

Esta atividade foi motivada pela pressão das comunidades do entorno da UFSC, preocupadas com o alto impacto da via na região e, por parte da Universidade, pelo interesse em pesquisar o impacto ambiental e urbano, principalmente acústico, nas aulas. A Universidade deveria, obrigatoriamente, participar do planejamento urbano da cidade, tanto da obra citada quando de outras, dentro dos princípios que inspiraram o Estatuto da Cidade que, no inciso II de seu artigo 2º, entre as diretrizes gerais, afirma a necessidade de “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Depois da apresentação dos resultados pela Comissão Tripartite ao Conselho Universitário da UFSC (CUn), aprovou-se que a Universidade concedesse o terreno para a prefeitura sob nove condições – entre elas a construção de ciclovias, a sinalização viária, bloqueadores de som para proteção dos edifícios acadêmicos próximos e melhoria no projeto de drenagem –, seguindo o projeto para deliberação no Conselho Universitário. Em junho de 2011, as propostas foram enviadas à prefeitura que, em dezembro daquele ano, devolveu o processo, respondendo que não poderia atender todas as demandas, encaminhando o projeto de engenharia para a Reitoria e deliberação pelo CUn.

A questão foi retomada em setembro de 2012, após o início da gestão da professora Roselane Neckel, que criou a CETM/UFSC<sup>6</sup> para retomar a discussão sobre a concessão do terreno do campus universitário. A CETM, ao final de 2013, entregou um novo relatório ao Conselho Universitário. Em março de 2014, com base no parecer do relator, o CUn votou pela concessão do terreno da UFSC à prefeitura, definindo uma série de contrapartidas<sup>7</sup>, ainda com consensos e dissensos<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> A Comissão Tripartite anterior foi reconstituída, passando a denominar-se Comissão de Estudos de Transportes e Mobilidade da UFSC e Bacia do Itacorubi (CETM/UFSC).

<sup>7</sup> Entre elas a instalação de iluminação do campus da Trindade e a construção do projeto cicloviário da UFSC, com mais de 10 km de ciclovia, incluindo o acesso ciclístico ao Centro de Ciências Agrárias, sistema de vias internas e corredor exclusivo para ônibus e passeios.

<sup>8</sup> Havia duas posições: acordar o projeto e as contrapartidas antes de ceder o terreno ou entregar o terreno e depois acordar o projeto e as contrapartidas, sendo essa a posição que prevaleceu.

Ao longo dos anos posteriores, foi se verificando que as exigências encaminhadas pelo CUn acabaram não sendo atendidas pela prefeitura e a UFSC cedeu seus terrenos. O Ministério Público Federal também entrou com petição para que as demandas fossem atendidas, mas o processo se arrasta até hoje.

Realizaram-se duas audiências públicas e uma reunião ampliada da Câmara Municipal de Florianópolis, de 2010 a 2017<sup>9</sup>, com exigências de implantação da Via com largura adequada, passeios, valores de desapropriação pelos valores de mercado, solução para o trânsito durante a realização das obras, etc. Infelizmente, as demandas pouco avançaram e predominou o projeto da prefeitura<sup>10</sup>, que acabou não incorporando as sugestões do Escritório Técnico da UFSC e tampouco do Centro Tecnológico da Universidade, cujos prédios sofreriam com os impactos da Via<sup>11</sup>. Essas e outras exigências foram atropeladas quando a prefeitura licitou a obra com o projeto que impôs, apesar das propostas de modificação, concorrendo uma empresa portuguesa, com sucessivas interrupções do contrato e paralisações da pista.

---

<sup>9</sup> Com a presença de membros da comunidade universitária e de moradores dos bairros do entorno, totalizando cerca de 200 pessoas (disponível em <https://noticias.ufsc.br/2014/04/audiencia-publica-edu-vieira/>. Acesso em: 20 out. 2021), a audiência pública foi realizada em 29/04/2014, tendo um caráter consultivo, e terminou com a recomendação de que o Conselho Universitário (CUn) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) estabelecesse um prazo para a Prefeitura Municipal de Florianópolis apresentar à comunidade o projeto urbanístico final para o alargamento da Rua Deputado Antônio Edu Vieira, e só então deliberasse sobre a cessão do terreno necessário à duplicação da via. Já em dezembro de 2017, na Escola Básica Beatriz de Souza Brito, no Bairro Pantanal, realizou-se a audiência pública, promovida pela Câmara Municipal de Florianópolis, requerida por mim em mandato de vereador. Peres. Nessa audiência, com a presença de representantes da prefeitura, as comunidades novamente exigiram o início das obras somente com a largura da via proposta pelas comunidades, indenização das famílias cujos terrenos seriam atingidos e um sistema de trânsito alternativo durante as obras, para dar conta dos engarrafamentos da região. A prefeitura se comprometeu com as deliberações, depois de apresentar a proposta urbana para a área. No entanto, até hoje, essas demandas não foram cumpridas pelo Executivo Municipal.

<sup>10</sup> Os 60 metros de via propostos pela prefeitura predominaram, contra os 24 propostos pelo GEMURB e os 18 pelas comunidades.

<sup>11</sup> A via passa muito próxima do prédio do Centro Tecnológico, que desenvolveu estudos, por professores da Engenharia Civil, para diminuir as trepidações da via asfáltica. Mas, pelo que acompanhei, esses estudos não foram incorporados pela prefeitura e tampouco pelas diferentes empresas que ganharam as licitações.

Recentemente, as obras foram retomadas por outra empresa e novamente interrompidas, deixando o canteiro abandonado. As dúvidas sobre o processo de desapropriação permanecem no traçado da UFSC até o Aterro da Baía Sul, para o qual se exigem recursos vultosos. Além dos aspectos não contemplados no projeto urbanístico da prefeitura, houve várias críticas: a) mesmo com as reuniões da comunidade e a prefeitura e as audiências públicas descritas, várias demandas dos bairros do entorno da via e demandas do CUn não foram atendidas; b) a comunidade universitária – alunos, professores e técnicos administrativos – não participou amplamente da discussão sobre os aspectos técnicos do projeto da via, apesar do empenho desgastante, por anos, dos técnicos representados nas duas comissões citadas e nos debates que ocorreram tanto na Audiência Pública como nas reuniões no CUn; c) a falta de monitoramento, por parte da comunidade universitária, das contrapartidas aprovadas pelo CUn junto à prefeitura, não havendo prestação de contas sobre o atendimento do foi acordado.

Mas foi graças à mobilização, principalmente de técnicos e professores da UFSC, bem como do GEMURB, que o projeto da via evoluiu de um traçado estritamente de passagem de tráfego veicular – um corredor automobilístico norte-sul da Ilha, previsto em estudos urbanísticos das gestões municipais dos anos 1970 a 2000 – para um corredor de transporte coletivo compartilhado com a circulação de carros particulares, limitando a proposta ao tráfego da região, e não como corredor de passagem norte e sul. A proposta do GEMURB, chamada de Sistema Intermodal Metropolitano de Transporte Público (SIMTP), baseou-se em trabalhos e estudos acadêmicos, pesquisas bibliográficas, debates, jornadas e seminários organizados pela UFSC, Fórum da Cidade e pelo Cominter<sup>12</sup> (Figura 1).

---

<sup>12</sup> Para conhecer a proposta: [http://professorlinoperes.com.br//th-arquivos/DOWN\\_182406SIMPT\\_\\_BULEVAR\\_EDU\\_VIEIRA\\_\\_APRESENTAcO\\_NA\\_CETM.pdf](http://professorlinoperes.com.br//th-arquivos/DOWN_182406SIMPT__BULEVAR_EDU_VIEIRA__APRESENTAcO_NA_CETM.pdf). Acesso em: 20 out. 2021.

**Figura 1: Proposta de Estação Intermodal da UFSC elaborada pelo GEMURB**



Fonte: GEMURB/UFSC, 2013.

É possível afirmar que os princípios do Estatuto da Cidade só puderam ser aplicados no processo de elaboração do projeto da via pela atuação de uma instituição pública federal de instâncias democráticas e, principalmente, pela atuação de um grupo social de técnicos e professores que se lançaram a um trabalho político de mobilização comunitária. Ainda que com uma série de obstáculos políticos e institucionais, a experiência brevemente analisada que não teve precedente, comparando com a forma como o próprio campus da UFSC foi criado no início dos anos 1960, dentro do acordo do Brasil com os Estados Unidos via MEC-USAID (United States Agency for International Development), no período militar, cujos estertores autoritários da forma de gerir a política territorial universitária repercutem até os dias atuais<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> O processo de elaboração do plano diretor do Campus Universitário, concebido no período militar e de traçado inspirado nas universidades estadunidenses, foi inovador. No entanto, arrastou-se por anos por causa das dificuldades em implementá-lo de forma participativa, como desejavam

### **3) As atividades de dois Departamentos ou áreas de conhecimento da UFSC: Arquitetura e Urbanismo e Serviço Social, com diversos eventos relacionados à política urbana da cidade**

Passamos a descrever as atividades de destaque desses dois departamentos que foram protagonistas no debate sobre a cidade sob o enfoque do processo participativo do plano diretor e gestão democrática da cidade, principalmente nas atividades de extensão, que retroalimentaram as pesquisas, trabalhos de conclusão de curso e de pós-graduação. Duas linhas de ação foram centrais: o acolhimento das comunidades e suas lideranças nas instalações (anfiteatro e salas de aula da Arquitetura e Urbanismo e os ambientes das atividades do Projeto “Experiências em Cena” no Serviço Social), assim como de movimentos sociais no debate sobre a cidade e participação ativa de corpos docentes e discentes comprometidos em levar os conhecimentos adquiridos e em construção à cidade e alimentarem-se das experiências dessas comunidades nas ações de participação ativa por melhoria de suas vidas urbanas e sociais.

3.1) O papel do Departamento de Arquitetura e Urbanismo como sujeito e lugar do processo de discussão do Plano Diretor Participativo O Departamento e Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSC foram fundamentais no processo de mobilização em torno do Plano Diretor Participativo entre 2006, início do processo<sup>14</sup>, e 2017, quando houve

---

os técnicos do antigo ETUSC (Escritório Técnico da UFSC), hoje DPAE (Departamento de Projetos de Arquitetura e Engenharia). Somente nos anos 2000, com base nas premissas do Estatuto da Cidade, houve avanços. Um exemplo foi o debate sobre o “Plano Diretor Participativo da UFSC – Leitura Técnica Preliminar”, realizado em 2012, no Auditório Henrique Fontes do Centro de Comunicação e Expressão (CCE), disponível em <https://planodiretor.ufsc.br> (Acesso em: 20 out. 2021). Quatro anos depois, em 2016, ocorreu o Seminário “Mobilidade Urbana na UFSC e no seu Entorno”, no Auditório Teixeira, do Centro Tecnológico (CTC), cuja pauta foi um diagnóstico da situação da mobilidade da Universidade e do entorno e propostas para a melhoria da infraestrutura e de incentivos ao transporte ativo e transporte coletivo na UFSC e adjacências. Esse evento foi promovido pelo Observatório da Mobilidade Urbana da UFSC e o Fórum da Bacia do Itacorubi. (Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/2016/09/mobilidade-urbana-na-ufsc-e-tema-de-debate-nesta-quarta-feira-dia-21/> . Acesso em: 20 out. 2021).

<sup>14</sup> O debate sobre o Plano Diretor Participativo iniciou no governo de Sérgio Grando (composição de partidos progressistas com PT, PCB, PCdoB e outros – 1993-1996), mas foi a partir da primeira gestão do prefeito Dário Berger, em 2006, que se instalou um Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo, de composição 40% do poder público e 60% da sociedade (econômica,

interrupção<sup>15</sup>, com o acolhimento de várias atividades, entre as quais:

a) Reuniões da Bancada Popular do Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo, que se estenderam de 2007 a 2017<sup>16</sup>;

b) I e II Jornadas Universitárias “O Plano Diretor de Florianópolis e a UFSC”, em maio e setembro de 2007, para discutir a participação da Universidade no planejamento do primeiro Plano Diretor Participativo de Florianópolis, e Audiência Pública do Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo na UFSC<sup>17</sup>;

---

civil e profissional), já no limite do prazo que os 1.600 municípios brasileiros tinham para elaborarem os seus planos diretores de forma participativa, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Dário Berger foi muito questionado pelo atraso em dar início ao processo, sofrendo pressão dos movimentos e entidades sociais.

<sup>15</sup> Naquele ano e sob judicialização, o prefeito Gean Loureiro recorreu no TRF-4, em Porto Alegre, e no Superior Tribunal de Justiça, em Brasília (Disponível em: <https://www.jornaldocampeche.com.br/2017/09/campeche-reage-a-nova-reviravolta-na-conclusao-do-plano-diretor/> - Acesso em: 20 out. 2021), suspendendo um longo processo participativo de discussão e revisão da Lei 482/2014, sancionada em janeiro de 2014, sob forte repressão policial e sem participação, aprovando-se uma lei que tinha e tem sérios problemas de conteúdo e de redação, com mais de 300 emendas. O Núcleo Gestor do PDP estava chegando a um consenso em relação à maior parte das propostas de revisão da lei referida, apontando-se uma Conferência Municipal para outubro de 2017, e o prefeito Gean Loureiro, de forma autoritária, interrompeu um processo de participação que caminhava para um possível pacto social. Retomou com um novo Conselho da Cidade somente em 2018, com critérios de composição muito criticados, eliminando parte das entidades comunitárias e do movimento social que tiveram protagonismo desde 2006.

<sup>16</sup> Foram muitas reuniões noturnas em quase todas as instalações do Departamento de Arquitetura e Urbanismo como lugares de acolhimento. Essas reuniões em si mereceriam análise mais aprofundada pela riqueza de discussões ali feitas. Elas envolveram a fase de constituição do Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo, com participação de 40% dos órgãos da prefeitura e estado e 60% da sociedade civil, econômica e profissional organizada, até a fase de autoconvocação, em março de 2009, por parte das entidades comunitárias e representantes dos 13 distritos, quando o NGMPDP foi suspenso em novembro de 2008. O Núcleo Autoconvocado durou até o final do governo de Dário Berger, em dezembro de 2012, sendo retomado no início do governo de César Souza Júnior, em janeiro de 2013, e mais uma vez interrompido em setembro daquele mesmo ano. De 2006 a 2013, vários temas foram discutidos, desde a forma de participação no processo de elaboração do plano diretor até o seu conteúdo, destacando-se dois temas centrais: os condicionantes ambientais e o sistema de gestão do PDP assim que a lei fosse sancionada, após aprovação na Câmara Municipal.

<sup>17</sup> Sobre as Jornadas, as informações estão disponíveis em: <https://noticias.ufsc.br/2007/07/chamada-de-trabalhos-para-a-ii-jornada-universitaria-o-plano-diretor-de-florianopolis-e-a-ufsc/> (Acesso em: 20 out. 2021). Anos depois, houve uma reunião organizada pelo IPUF nas instalações do



- c) Reuniões temáticas de membros do NGMPDP, como as ligadas aos instrumentos urbanísticos e sistema de gestão (2008 a 2016);
- d) Reuniões das representações da UFSC no NGMPDP entre os anos de 2007 e 2017;
- e) Encontros sobre mobilidade urbana e metropolitana, organizados pelos professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC<sup>18</sup> e depois, em 2018, pelo Observatório da Mobilidade Urbana da UFSC<sup>19</sup>;
- f) Reuniões do Cominter (Comitê Interuniversitário das universidades UFSC, Udesc, Unisul e Univali) para organizar o debate sobre os temas urbanos e ambientais, tendo destaque o plano diretor de Florianópolis, o Estaleiro OSX em Biguaçu e a Fosfateira em Anitápolis;
- g) Eventos e reuniões do grupo de pesquisa e extensão do GEMURB sobre o projeto da Via ou Rua Deputado Antônio Edu Vieira;

---

Departamento de Arquitetura e Urbanismo em 2014 e, em 18 de julho de 2016, uma Audiência Pública no Auditório Garapuvu, da UFSC (disponível em: <https://noticias.ufsc.br/2016/07/ufsc-sedia-audiencia-geral-do-plano-diretor-de-florianopolis-dia-18/>. Acesso em: 20 out. 2021). Houve, por último, uma reunião chamada pela representação da UFSC, composta por professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e de Sociologia e Ciência Política, com a participação da comunidade acadêmica – estudantes, técnicos e docentes – para discutir a atuação no Núcleo Gestor do Plano Diretor de Florianópolis (NGPDP). Foi em 17 de abril de 2017, no auditório do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, com informes gerais e encaminhamentos para a representação da UFSC no processo. Anos antes (2006 a 2011), os representantes, professores Lino Peres e Elson Pereira, promoveram vários encontros nas instalações da UFSC sobre o plano diretor. Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/tags/plano-diretor/>. Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>18</sup> Prof. Lino F. B. Peres, do ARQ/CTC/UFSC, com a estudante Denise Siqueira (área de acessibilidade) organizaram a I Jornada da Mobilidade e Acessibilidade em 2007, a II em 2008 e a III em 2010.

<sup>19</sup> Seminário sobre Mobilidade Urbana, promovido pelo Observatório da Mobilidade Urbana da Engenharia Mecânica e Automação da UFSC em 21 de maio, sob o título “Transporte Coletivo na Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF)”, no Auditório Teixeira, do CTC. Disponível em: <https://noticias.ufsc.br/2018/05/ufsc-realiza-seminario-sobre-transporte-coletivo-nesta-segunda-21/>. Acesso em: 27 out. 2021. Observe-se que o Seminário “Mobilidade Urbana na UFSC e no seu Entorno”, promovido pelo Observatório da Mobilidade Urbana em 2016 (ver nota 13), enfocou o tema para o campus da UFSC e entorno. Já o de 2018 trabalhou com a mobilidade urbana do município e região metropolitana.

h) Seminário “Ocupações Urbanas – A luta por Moradia e pelo Direito à Cidade”, em 27 e 28 de abril de 2019<sup>20</sup>;

i) Seminário “Política Urbana e Direito à Moradia”, em 27 e 28 de setembro de 2019 (Figura 2).

**Figura 2 – Cartaz do Seminário “Política Urbana e Direito à Moradia”**

O cartaz apresenta o tema do seminário em um fundo com uma ilustração de uma cidade em tons de cinza. O título 'SEMINÁRIO' está em verde e 'Política Urbana e Direito à Moradia' em marrom. Abaixo, há duas seções principais: 'MESA-REDONDA' e 'OFICINA', cada uma com detalhes de data, local e participantes. Na base, há logos de parceiros e informações de contato.

**SEMINÁRIO**  
Política Urbana e Direito à Moradia

**MESA-REDONDA**  
POLÍTICA URBANA E DIREITO À MORADIA  
27 de setembro - às 14h  
Auditório do Departamento de Arquitetura e Urbanismo - Campus Trindade da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
**Luiz Tokuzi Kohara**  
Doutor em Arquitetura e Urbanismo  
**André Schafer**  
Movimento Produção de Rua  
**Elsa Jorge**  
Arquiteta e Urbanista - Coletivo Ocupações Urbanas  
**Ivone Perassa**  
Ressort da População em Situação de Rua  
**Lino Peres**  
Professor aposentado da UFSC e vereador de Florianópolis  
**Wilza Carla Folchini Barreiros**  
Defensora Pública da União  
Representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura de Florianópolis

**OFICINA**  
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O DIREITO À HABITAÇÃO  
28 de setembro - às 9h  
Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina (Sinjus) - Av. Mauro Ramos, 448, Centro, Florianópolis, SC.  
ATIVIDADE VOLTADA À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA  
Recepção com café da manhã e almoço  
**Luiz Tokuzi Kohara**  
Doutor em Arquitetura e Urbanismo

Realização:  
ODPU  
PROFLINOPERES

Apoio:  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
SEM/ACC  
SINTRASEL  
BR CIDADES SC

MAIS INFORMAÇÕES: Ivone (48) 99123-1929 | Jéssica (48) 99149-1618

<sup>20</sup> Realizado no prédio do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC. Idealização: Coletivo Ocupações Urbanas. Promotores: Coletivo Ocupações Urbanas, IGentes – Instituto Gentes de Direitos, NESSOP – Serviço Social/UFSC, PET – Arquitetura e Urbanismo/UFSC. Apoios: UFSC, BRCidades-SC, IBDU, MNDH-SC, EsTePo-SC, GTO/Madalenas na Luta, UFECO, Projeto Mutirão de Saberes UDESC/UFSC, PET-Geografia/UDESC e Gabinete do vereador Lino Peres. Disponível em: <https://desacato.info/evento-ocupacoes-urbanas-e-direito-a-moradia-aconteceu-na-ufsc-hoje-assista/>. Acesso em: 20 out. 2021.

Com isso, o Departamento e o Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSC cumpriram seu papel institucional como *lugar de acolhimento* de inúmeras reuniões, encontros e seminários, cedendo suas salas, auditórios e ateliês, como também de *promoção dos eventos* que receberam. Redesenharam a forma administrativa de cessão de instalações, adotando um sistema ágil de autorização, evitando contratempos e facilitando as atividades que abrigaram na instituição pública.

Com a função de acolhimento, a Universidade cumpriu sua missão social para além da retórica institucional, efetivando na prática o que se almeja há décadas: a extensão interativa com a sociedade organizada, colocando o conhecimento à prova, recepcionando vivências comunitárias e também ações do poder público, como também as reuniões oficiais sobre o plano diretor sob a coordenação do IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis).

Neste sentido, a Universidade, através particularmente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, colaborou concretamente para viabilizar o que apregoa o Estatuto da Cidade e a Resolução 25 do Ministério das Cidades<sup>21</sup>, especialmente no que tange à gestão democrática, criando as condições institucionais, físicas e de logística para que os encontros sobre o plano diretor se realizassem, acolhendo as populações interessadas em discutir a situação de seus bairros, distritos e do município, por suas lideranças ou de forma direta, sendo exemplo o debate sobre o transporte ativo (bicicletas) ao longo da Rua Deputado Antônio Edu Vieira.

### 3.2) O papel do Curso de Serviço Social e o “Projeto Experiências em Cena” para a formação de lideranças e debate sobre a cidade<sup>22</sup>

A atuação do Curso de Serviço Social da UFSC, junto aos movimentos populares no estado de Santa Catarina e em Florianópolis, foi marcada pelas ações do Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular – NES-

---

<sup>21</sup> Conforme o §1º do art. 3º desta Resolução, “o processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade. (...) §1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.”. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao25.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>22</sup> Este item foi desenvolvido pela professora Maria Teresa dos Santos, do NESSOP (Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular), situando o papel exercido por esse órgão do Departamento do Serviço Social da UFSC.

SOP, criado em 1992, desde quando vem realizando ações de assessoria e formação sociopolítica junto às lideranças dos movimentos.

As ações do NESSOP são pautadas pela concepção de extensão universitária que “(...) sob o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, é um processo interdisciplinar, educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora entre Universidade e outros setores da sociedade” (FORPROEX, 2012). Dessa forma, a extensão pode ser considerada uma via de duas mãos entre universidade e sociedade, espaço onde o saber acadêmico e o saber popular se reencontram e, nesse caso, “mão dupla” significa troca de saberes acadêmico e popular que tem por consequência não só a democratização do conhecimento acadêmico como também uma produção científica, tecnológica e cultural enraizada na realidade (GADOTTI, 2020, p. 2).

A atuação da(o)s assistentes sociais a partir das demandas dos movimentos populares, especialmente desde os anos de 1980<sup>23</sup>, é referenciada pelos princípios fundamentais do código de ética da profissão, que enfatiza a defesa intransigente da cidadania e dos valores democráticos (CFESS, 1993), e também nas competências profissionais estabelecidas pela lei de regulamentação da profissão, que prevê em seu art. 4º, inciso IX, que cabe às/aos assistentes sociais “(...) prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade” (BRASIL, 1993).

Com a convicção de que a profissão pode contribuir na construção de um novo projeto societário, com valores emancipatórios, a equipe do NESSOP, ao longo de sua trajetória, desenvolveu diversas ações de formação e capacitação de lideranças e gestores comunitários, com o propósito de qualificar a intervenção dessas lideranças junto às suas bases de atuação, assim como nos conselhos gestores de políticas públicas, particularmente, aqueles voltados à defesa do direito à cidade, que, segundo Harvey, para além dos direitos que já existem, deve ser compreendido como “(...) um direito ativo de fazer a cidade

---

<sup>23</sup> Em 1979, com a realização do “Congresso da Virada”, o Serviço Social rompe com a perspectiva tradicional da profissão, com visão acrítica da realidade, e demarca o que ficou conhecido como processo de reconceitualização da profissão, em que expressa seu compromisso com as classes subalternizadas e a perspectiva emancipatória em seu projeto ético político. A esse respeito ver CFESS (2009).

diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletivas (...) definir uma maneira alternativa de simplesmente ser humano” (HARVEY, 2013, p. 33).

O acúmulo do NESSOP, acompanhando e dialogando com o movimento comunitário e popular, instigou a elaboração do Projeto “Experiências em Cena”, vislumbrando-o como um meio de se dar maior visibilidade às lutas e conquistas do movimento popular e, ao mesmo tempo, construir canais de intercâmbio das experiências das diferentes comunidades de Florianópolis e região. Com isso, haveria de se ampliar a própria percepção do movimento comunitário, por vezes limitada ao nível local, nos bairros ou comunidades, para uma visão mais ampla e integrada da cidade em direção à formulação de uma política urbana, participativa e voltadas à concretização do direito à cidade.

O Projeto “Experiências em Cena” foi criado no ano 2000, na perspectiva de simultaneamente propiciar o debate e interlocução pública acerca das demandas urbanas emergentes dos movimentos comunitários e populares, além de servir como base para o processo de ensino-aprendizagem de estudantes da graduação e pós-graduação em Serviço Social.

Na sua execução, o projeto se vinculava à disciplina “Processo de Trabalho e Serviço Social: Movimentos Sociais e Conselhos de Direito”, envolvendo estudantes matriculadas (os) desde o processo de mobilização das organizações comunitárias na Grande Florianópolis até a realização e avaliação do evento. A participação de estudantes também contemplava a realização de estágios obrigatórios e não obrigatórios, a produção de pesquisas para trabalhos de conclusão de curso no nível da graduação e de dissertações e teses na pós-graduação.

A metodologia do projeto pressupunha a participação das organizações do movimento comunitário e popular desde a etapa de planejamento do evento, que deveria assegurar, sempre que possível, o relato de experiências a partir dos próprios sujeitos coletivos, protagonistas da ação, conferindo-lhes partilharem voz e vez na socialização de suas lutas, desafios e conquistas.

No período de 2000 a 2010, o NESSOP realizou nove edições do Projeto Experiências em Cena, destacando-se particularmente sua terceira edição, que teve como tema “A cidade que queremos: um olhar dos sujeitos das organizações sociocomunitárias e populares de Florianópolis”, realizado em 21 de junho de 2001. Esse encontro produziu ao final uma “Carta do evento” em que se explicitava um diagnóstico das necessidades identificadas pelas co-

munidades, ficando evidente o distanciamento entre aquelas demandas e as políticas públicas municipais (MACHADO, 2013). Um dos desdobramentos desse evento foi a organização do Fórum da Cidade – Organização Social e Política de Florianópolis, que se constituiu, a partir de então, em um importante espaço de articulação dos movimentos sociais na luta pelo direito à cidade em Florianópolis, e que em 2021 completou, como o Estatuto da Cidade, 20 anos de existência.

Compreende-se que as demandas dos movimentos populares continuam sendo desafiadoras à universidade, que requer superar uma visão predominantemente academicista para que, para além de seus muros, consiga se integrar aos conhecimentos e saberes das comunidades e movimentos populares, como bem nos ensina Moacir Gadotti (2013).

#### **4) A Universidade no contexto da pandemia de Covid-19 e a luta pela participação popular na revisão do plano diretor**

##### 4.1) Plano diretor antes e durante a pandemia na virada conservadora ou ultraliberal da gestão municipal

A partir do impeachment da presidenta eleita Dilma Rousseff, do governo de Michel Temer e da eleição de Jair Bolsonaro, abre-se um período de graves ataques à Universidade pública e à legislação urbanística e ambiental. No âmbito local, há um alinhamento do prefeito eleito Gean Loureiro, que assume em 2017, com pautas ultraliberais. No chamado Pacotaço de Janeiro, ele consegue aprovar na Câmara Municipal uma reforma administrativa que desmonta órgãos de fiscalização e vários projetos de lei que liberam construções sem a devida instrução ambiental, urbanística, técnica e jurídica<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Três artigos que escrevi na época abordam esses temas. São os seguintes: 1) “Pacotaço de maldades do prefeito Gean Loureiro desembarca na Câmara”. Disponível em: <http://professorlinoperes.com.br//pagina/656/pacotacedilo-de-maldades-do-prefeito-gean-loureiro-desembarca-na-cacircmara>. 2) “Gean estreia mandato com bombas contra servidores em defesa de seus direitos”. Disponível em: <http://professorlinoperes.com.br//pagina/663/gean-estrela-mandato-com-bombas-contra-servidores-em-defesa-de-seus-direitos>. 3) “Nesta segunda, projetos que afetam plano diretor voltam à pauta da câmara”. Disponível em: <http://professorlinoperes.com.br//pagina/661/nesta-segunda-projetos-que-afetam-plano-diretor-voltam-agrave-pauta-da-cacircmara>. Acesso em: 20 out. 2021.

O primeiro ano da segunda gestão de Gean Loureiro, em 2020, foi marcado pela discussão em torno do Projeto de Lei Complementar (PLC) 1.801/2019, que tramitou na Câmara de Vereadores em agosto/setembro, em plena pandemia de Covid-19. O artigo 45 do projeto, intitulado “Da Demolição Sumária”, dizia que a fiscalização de obras poderia, diretamente ou através de empresa contratada, fazer “a demolição sumária ou desfazimento de atividade, quando considerada urgente para proteção da ordem urbanística, meio ambiente e segurança pública ou de imóveis vizinhos”.

A iniciativa da Prefeitura, ao mirar ocupações de populações de baixa renda, teve repercussão nacional, levando ao lançamento, na capital catarinense, da Campanha #DespejoZero Pela Vida no Campo e na Cidade, por iniciativa do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), do Instituto Gentes de Direitos (IGentes) e do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – Regional Sul (IBDU), para pressionar pela retirada do PLC da Casa Legislativa, que ocorreu depois de um conjunto de atos e caminhadas de protesto.

Em 2021, marco dos 20 anos do Estatuto da Cidade, o tema do plano diretor voltou à ordem do dia em janeiro, com o prefeito encaminhando à Câmara Municipal o Projeto de Lei Complementar (PLC) 1.836/2021, que não foi discutido no Conselho da Cidade, à diferença do anterior, o PLC 1.715/2019<sup>25</sup>. Por apenas um voto, o PLC 1.836/2021, batizado de “Floripa Mais Empregos”, deixou de ser aprovado. Ele propunha flexibilizar a legislação sobre as áreas de preservação de Florianópolis, permitir o aumento da altura máxima das edificações, retirar as “travas” do plano diretor e do Código de Obras, com a extinção de parte significativa de seus artigos, e implementar a autodeclaração, estratégia nacional do setor imobiliário e de agronegócio que desmonta os órgãos de fiscalização e confia no compromisso do próprio empreendedor na responsabilidade de cumprir a licença concedida, sem prévia análise de projeto do empreendimento.

---

<sup>25</sup> O PLC 1.715/19 tratava da revisão da atual lei do plano diretor, a Lei Complementar 482/2014, e foi discutido durante nove meses pelo Conselho da Cidade. O PLC 1.715/19 buscava retificar as incongruências, principalmente redacionais e de conteúdo, do atual plano diretor de Florianópolis.

Outros projetos daquele Pacote<sup>26</sup> foram aprovados, como as mudanças no Plano de Cargos e Salários dos servidores, a venda de 51 imóveis do município, totalizando 39 mil metros quadrados, e o início do processo de terceirização da COMCAP (Companhia de Melhoramentos da Capital), principalmente no item coleta de resíduos, sendo que a empresa pública cobre 19 itens ligados à coleta e limpeza urbana.

4.2) A Universidade na pandemia e a retomada do movimento social

À diferença dos anos anteriores, desta vez, pelo período de férias coincidindo com a tramitação do Pacote e pela dificuldade de mobilização dos movimentos populares provocada pela pandemia de Covid-19, a Universidade teve menos participação nos temas aqui tratados, e houve ambiente favorável para que o Executivo Municipal encaminhasse e aprovasse projetos impopulares na área urbanística. Posteriormente, e para coroar esse processo autoritário e contrário os princípios do direito à cidade, o prefeito Gean Loureiro encaminhou outra minuta de mudança do plano diretor ao Conselho da Cidade que era uma versão piorada do projeto derrotado na Câmara em janeiro de 2021. Essa minuta foi aprovada mediante protestos de parte dos conselheiros por atropelar regras do próprio Conselho e ignorar a participação popular, conforme prevista no Estatuto da Cidade e na Resolução 25 do Ministério das Cidades<sup>27</sup>.

Ao longo de 2021, portanto, tivemos um cenário inverso ao ano de 2001 que marcou a criação do Estatuto da Cidade, quando, em Florianópolis e no país, na segunda metade da década de 1990 e início de 2000, estava em ascensão a mobilização pelos planos diretores participativos com

---

<sup>26</sup> Os seis projetos de lei foram encaminhados à Câmara de forma atropelada, em recesso legislativo e sem ampla discussão pelos e pelas parlamentares. A análise dos projetos pode ser lida no artigo “Ideologia urbanística na venda de terrenos públicos de Florianópolis e nas mudanças no Plano Diretor e no Código de Obras”, disponível em <http://professorlinoperes.com.br//pagina/1161/ideologia-urbanisticacutestica-na-venda-de-terrenos-puacutepublicos-de-florianocutepolis-e-nas-mudancededilas-no-plano-diretor-e-no-coacutedigo-de-obras>. Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>27</sup> Coordenei um Grupo Técnico Voluntário do Plano Diretor, constituído por seis arquiteto(a)s, um biólogo, uma geógrafa e um engenheiro e professor da Geografia, iniciado em março e concluído em novembro de 2021, que analisou 28 pontos da minuta. Ver os estudos em: <https://liderasuldailha.com.br/estudos-tecnicos-avaliam-proposta-da-prefeitura-para-mudar-plano-diretor-de-florianopolis/>.



participação ativa das universidades. No ano que marcou as duas décadas do estatuto, foram se aprofundando, como analisamos anteriormente, as medidas ultraliberais em relação ao plano diretor, sob o discurso da “desburocratização”.

Com a chegada da pandemia de Covid-19, em 2020, a atuação da Universidade na extensão expandiu-se para a área médica e de saúde (estudos estatísticos e medidas preventivas), assim como nutrição e soberania alimentar e nutricional<sup>28</sup>. Essas ações exigem avaliação detalhada e não são objeto do presente artigo, merecendo análise própria em outro trabalho.

Mesmo com o cenário adverso, os movimentos sociais reagiram contra as medidas autoritárias da prefeitura e contra vários empreendimentos imobiliários na cidade, como o condomínio Atlântico Sul, no Pântano do Sul, e o loteamento Brisas da Ilha, no Córrego Grande, além de protestos contra o descuido com a Lagoa do Peri, no sul da Ilha, em 2020, e o desastre ambiental na Lagoa da Conceição em 2021. Essas mobilizações renovam esperanças para a organização do movimento popular e sua repercussão nas atividades acadêmicas da UFSC e de outras universidades. Cabe ressaltar que surgiram, na pandemia, novas frentes de mobilização, como as *lives* e debates virtuais, ampliando o campo de atuação das instituições e da UFSC em particular.

Todas estas mobilizações se movem para repensar a cidade e a região metropolitana de Florianópolis em sua totalidade e na perspectiva de uma efetiva participação popular, levando em conta o fato de que o município deve revisar a atual Lei Complementar 482/2014, do Plano Diretor, até 2024.

---

<sup>28</sup> Exemplos são o trabalho do NECAT (Núcleo de Estudos da Economia Catarinense), que vem cobrindo a evolução da Covid-19 desde o início, em março de 2020 (Disponível em: <https://necat.ufsc.br/textos-para-discussao/>. Acesso em: 20 out. 2021), e do Centro de Ciências da Saúde da UFSC, na área da Saúde Pública, e outros, como o Observatório Covid-19. Outro importante trabalho é o do professor e pesquisador Oscar Bruna-Romero, do Departamento de Microbiologia, Imunologia e Parasitologia (MIP) do Centro de Ciências Biológicas (CCB), que trata de doenças infecciosas, e que faz parte do grupo Covid-19-SC/Brasil (Disponível em <https://covid19sc.github.io/>). Acesso em: 20 out. 2021), o qual tem membros de diversas universidades e departamentos. Outro trabalho que ganhou destaque na pandemia, com a problemática da fome, é o TearSAN – Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional, no qual se destacam diversos e diversas pesquisadoras, entre as quais Neila Maria Viçosa Machado e Josimari Telino de Lacerda, que pertence ao Observatório Covid-19.

## Conclusão

O ano do centenário de nascimento de Paulo Freire, o patrono da Educação brasileira, em 2021, marcou também os 20 anos do Estatuto da Cidade, destacando-se os princípios freirianos que, de algum modo, se assemelham aos do estatuto, a prática emancipadora da educação e a cidadania ativa e protagonista de seu destino, em que as lutas na cidade devem ser vistas como obra coletiva, afinando-se com H. Lefebvre em seu livro mais lido, “O Direito à Cidade”. Com foi visto, nessas duas décadas, tivemos uma Universidade, pelo menos nas áreas de conhecimento mencionadas, voltada aos grandes problemas ambientais e de impacto urbanístico e preocupada com as populações vulneráveis e invisibilizadas, a partir dos princípios de justiça e equidade social e territorial, que, por exemplo, pautaram seminários sobre plano diretor, mobilidade e moradia.

Apesar das práticas disciplinares voltadas muitas vezes para si, a UFSC teve que se abrir para a comunidade, com as participações de destaque nas áreas da Arquitetura e Urbanismo e do Serviço Social e, já na pandemia, nas áreas médica e de saúde. Com as iniciativas de grupos acadêmicos que assumem a pauta das comunidades, vai se construindo uma Universidade mais participativa e levando suas instâncias a se posicionarem, como foi o Conselho Universitário na questão da cessão das terras da União para o projeto da Rua Deputado Antônio Edu Vieira e os referidos Departamentos voltados aos debates do plano diretor participativo e de projetos de impacto ambiental e urbanístico. Mas, destaca-se o mérito, como analisamos anteriormente, da UFSC de avaliar o seu próprio plano diretor do campus da sua sede em Florianópolis, em uma posição crítica e propositiva de repensar o seu passado constituído territorial, institucional e urbanisticamente no período da ditadura civil-militar.

As contradições da Universidade se mostram como expressão da sociedade em sua diversidade de classes, de poder, de influências e de pressão social, quando, por exemplo, a Reitoria fica suscetível às pressões da imprensa, como foi o caso da cessão do terreno da UFSC para o alargamento da Rua Deputado Antônio Edu Vieira. No entanto, as experiências assinaladas mostraram a potencialidade do papel da Universidade quando ela oferta o seu conhecimento, com todos os seus limites, e se enlaça com as comunidades do entorno, procurando implementar os princípios do Estatuto da Cidade no que se refere ao planejamento participativo de uma obra que lhe é afeta, no caso já citado do alargamento de via na área contígua

ao campus, ainda que carregue a cultura da hierarquia, da burocratização de procedimentos, etc., processos inerentes próprios das administrações públicas.

A trajetória aqui analisada mostra que é possível atravessar as dificuldades de integração interdepartamental e interuniversitária, pela experiência do Seminter, situação semelhante quando o município precisa ir além de sua jurisdição para alcançar o sistema consorciado intermunicipal em que o Estatuto da Metrópole<sup>29</sup>, de 2015, passa a atuar. No caso do Seminter, as fronteiras eram parecidas: as universidades saindo de suas “bolhas” (seus âmbitos) institucionais. O mesmo se passou com relação ao plano diretor, que mostrou a riqueza da interação entre Universidade e sociedade organizada. Na pandemia de Covid-19, foi possível observar quanto é valioso o saber acumulado na Universidade pública, com os seus diversos departamentos, entre os quais alguns aqui referidos, auxiliando no desvendar dos efeitos do novo coronavírus e suas variantes e abrindo os caminhos da ciência para o poder público estadual e os municipais atuarem, apesar da pouca permeabilidade ou inter-relação que esses órgãos tiveram com o trabalho universitário.

## Referências

BARBOSA, Amanda Q. dos Santos & CUNHA, Mércia M. V. *A importância dos conselhos de políticas públicas para a efetivação dos direitos fundamentais e consolidação da democracia*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=-58845926c9bda650>. Acesso em: 20 out. 2021.

BORBA, Julian, LÜCHMANN, Lígia H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. In: *Urbe*. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://npms.cfh.ufsc.br/files/2017/04/urbe-4474.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

---

<sup>29</sup> Lei n.º 13.089, criada em 12 de janeiro de 2015, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, além de instituir normas sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de governança interfederativa. Em Santa Catarina, as regiões metropolitanas foram criadas desde 2010, e ainda está por ser regulamentada lei específica, à luz do Estatuto da Metrópole, que estabeleça os devidos instrumentos jurídicos, ambientais e urbanísticos de uma governança metropolitana. Na Grande Florianópolis, evidenciam-se graves problemas de mobilidade urbana e saneamento que devem ser tratados urgentemente, e a Universidade tem papel fundamental nesses estudos e planejamentos, como tem atuado o GEMURB e o Observatório da Mobilidade Urbana da UFSC, mencionados ao longo do artigo.

BRASIL. *Lei n.º 8.662, de 7 de junho de 1993*. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18662.htm) . Acesso em: 20 out. 2021.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. Resolução CFESS n.º 273, de 13 de março de 1993. *Código de Ética do/a Assistente Social – Lei 8662/93*. Disponível em <http://cress-sp.org.br/wp-content/uploads/2015/10/C%C3%B3digo-de-%C3%89tica-10-ed..pdf> . Acesso em: 20 out. 2021.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. *Seminário Nacional: 30 anos do Congresso da Virada*. Brasília: CFESS, 2009.

FORPROEX. Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. *Política Nacional de Extensão Universitária*. Manaus: FORPROEX; 2012. Disponível em: <http://www.renex.org.br/documentos/2012-07-13-Politica-Nacional-de-Extensao>. Acesso em: 20 out. 2021.

GADOTTI, Moacir. *Extensão universitária: Para quê?* Disponível em: [https://www.paulofreire.org/images/pdfs/Extens%C3%A3o\\_Universit%C3%A1ria\\_-\\_Moacir\\_Gadotti\\_fevereiro\\_2017.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/Extens%C3%A3o_Universit%C3%A1ria_-_Moacir_Gadotti_fevereiro_2017.pdf). Acesso em: 20 out. 2021.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade: o fenômeno urbano: sentido e finalidade da industrialização. O principal direito do homem*. São Paulo: Documentos, 1969. 133 p.

MACHADO, Simone Mattos. Sociedade civil e lutas urbanas em Florianópolis: a origem do fórum da cidade. *Anais do Congresso Catarinense de Assistentes Sociais*. Florianópolis-SC 2013. Disponível em: <http://cress-sc.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Sociedade-Civil-e-Lutas-Urbanas-em-Florian%C3%B3polis.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

PERES, Lino F. B. Experiência prática em ambiente acadêmico e profissional a importância acadêmica e social das oficinas comunitárias de projeto e planejamento de urbanismo e arquitetura, subsídios para construção de um projeto pedagógico. In: DIAS, V. L. N. *Cadernos do Observatório Geográfico da Grande Florianópolis do PET Geografia UDESC*. Santa Catarina: Editora Insular, 2011, p. 319-355.

## Um ensaio sobre duas cidades: Florianópolis na encruzilhada

Lorena Paula José Duarte

A aprovação e vigência do Estatuto da Cidade (EC), que completou duas décadas em outubro de 2021, tem uma grande importância para o direito brasileiro. A Lei 12.521/2001 estabeleceu uma efetiva contribuição jurídica e política para o ordenamento das cidades, a criação de políticas públicas de regularização fundiária, a regulamentação de importantes direitos sociais, como o direito à moradia, ao saneamento e limpeza urbana, o direito a um meio ambiente equilibrado, o direito a participar ativamente dos rumos e escolhas da cidade, além do próprio direito à cidade entendido de maneira mais ampla. O reconhecimento e positivação de todos esses direitos só é possível a partir da limitação e regulamentação do direito à propriedade urbana.

Há, nesse sentido, no Estatuto da Cidade, uma concepção de cidade vista de todos os lados, e não só a partir do exercício individual do direito à propriedade, exercível de maneira irrestrita. A criação de instrumentos para a gestão democrática da cidade e a obrigatoriedade da consulta à população na formulação e revisão dos documentos de ordenamento da cidade são exemplos dessa intenção do legislador.

O texto significou ainda um marco internacional para o direito urbanístico, tendo sido considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) uma das peças de legislação mais importantes do mundo na matéria<sup>1</sup> e sendo ainda

---

<sup>1</sup> <https://brasil.un.org/pt-br/135199-artigo-estatuto-da-cidade-tornou-se-uma-das-legislacoes-urbanas-mais-importantes-do-mundo>

incorporada à Nova Agenda Urbana<sup>2</sup>, resolução adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em 2016.

A mobilização que desemboca no EC, no entanto, antecede à própria Constituição Federal. O aumento da porcentagem da população brasileira habitando nas cidades, que ocorreu entre 1960 e 1980, alterou significativamente a organização e a vida das classes trabalhadoras no Brasil, que migraram do campo e de pequenas cidades majoritariamente rurais para as periferias das grandes cidades.

Com frequência, estes contingentes de trabalhadores rurais realocados nas periferias das grandes cidades passaram a viver em ocupações urbanas ou agrupamentos já consolidados, mas em condições verdadeiramente insalubres e deficitárias, que envolviam habitações precárias, falta de acesso a bens e serviços básicos, como energia elétrica, água encanada e saneamento, mas também sem acesso a creches e escolas públicas, unidades de saúde ou transporte público seguro e eficiente.

É nesse contexto, ao longo da década de 1980, à medida que o regime militar instalado em 1964 decaía e se encerrava, e à medida que a profunda crise social e econômica que atravessava o país, com altos índices de inflação, recessão e desemprego, que afloram em todos os grandes centros movimentos por regularização fundiária, reforma urbana e moradia, amparados nas associações de moradores, junto aos setores progressistas das igrejas, em partidos políticos e, eventualmente, no processo constituinte que desembocou na Constituição Federal de 1988 e na conquista dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que o Estatuto da Cidade vai regulamentar 13 anos depois.

O reconhecimento da necessidade de limitação da propriedade urbana por meio da obrigatoriedade do cumprimento de sua função social – e a consequente criação das ferramentas jurídicas para a execução dessa tarefa –; a positivação do direito ao bem-estar nas cidades; o reconhecimento do direito a cidades sustentáveis, como concretização do direito à terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer; a positivação do direito à gestão democrática das cidades por meio das entidades da sociedade civil organizada e dos conselhos de direitos; a obrigatoriedade de o poder público promover a ocupação planejada e ordenada da cidade e de provê-la

---

<sup>2</sup> <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>

dos serviços públicos essenciais ao ambiente urbano; são todos instrumentos de grande importância criados pelo EC e que, não obstante, são progressivamente minados, no âmbito do poder público, para a satisfação de interesses particulares. Florianópolis, nesse sentido, é regra e não exceção.

O EC é cristalino no que se refere à obrigatoriedade da realização de audiências públicas e da participação pública, de maneira informada sobre os seus documentos e aspectos técnicos, na formulação dos planos diretores, que são o instrumento normativo local de maior importância para o planejamento urbano municipal e execução das políticas urbanas. Há, no entanto, como sabemos, um abismo entre aquilo que a lei prevê e a realidade concreta das cidades, atravessadas pela luta de classes e por disputas entre aqueles que advogam por seus próprios interesses particulares e aqueles que demandam a supremacia do interesse público e dos direitos coletivos, pela disputa pela terra e demais recursos.

Nesse sentido, a disputa acirrada que se estabeleceu em Florianópolis quando da tramitação e aprovação do plano diretor (Lei Complementar nº 482, de 2014), assim como a sua judicialização e o prolongamento da sua disputa nos tribunais, tudo isso tem a capacidade de revelar o conflito que existe pela terra, pelos recursos naturais e pelas paisagens em uma cidade cujas limitações são dadas por sua história, que determina em muitos sentidos a segregação econômica e racial que lhe caracteriza, mas também pela sua posição 95% insular e pelo seu caráter turístico, que tem sido grande atrativo para a especulação imobiliária.

Nesse sentido, não chega a surpreender que a disputa judicial em torno do projeto de lei complementar que culminou na LC 482/2014 tenha tido como objeto central exatamente a insuficiência de participação popular e a de audiências públicas transparentes e suficientes. Tampouco surpreende que o processo de votação da proposição na casa legislativa municipal tenha sido atravessado por manifestações e repressão policial dentro e fora do prédio da Câmara, no apagar das luzes de 2013, em um processo marcado pela garantia dos interesses privados, pela pouca transparência e pelo autoritarismo.

A existência da Lei 10.257/2001 permitiu a judicialização do plano diretor da cidade, pelo Ministério Público Federal<sup>3</sup>, que tinha como objetivo impelir os poderes executivo e legislativo municipais a proceder a uma consulta efetiva e informada da população da cidade, por meio da realização de, no mínimo, 13 audiências públicas para abarcar todos os distritos do município. A ação, é

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, é possível acessar a íntegra da ACP nº 5021653-98.2013.404.7200/SC

importante que se diga, viu-se extinta em 2017 por meio do entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que o MPF era parte ilegítima para esses pedidos, devolvendo à vigência a LC 482/2014.

Hoje, 20 anos após a aprovação do Estatuto, e 7 anos após a aprovação do primeiro plano diretor da cidade dentro do novo marco legal, abre-se um importante momento na história da cidade, com a proposição da revisão do plano diretor<sup>4</sup>. Isso porque se trata de uma oportunidade para que a cidade faça uma escolha sobre qual cidade pretende ser pelos próximos 10 anos.

Florianópolis é, ao mesmo tempo, a capital do estado de Santa Catarina, núcleo de um centro metropolitano e se revela, portanto, uma cidade de importância crescente, cujo preço da terra avança em um ritmo acelerado, o que a transforma em um espaço privilegiado da especulação imobiliária, da gentrificação e do crescimento urbano e populacional.

É ainda uma cidade cindida ao meio, dividida pela profunda desigualdade de classe e de raça que as grandes cidades do país inteiro carregam, e que se revelam em espaços marcados racialmente entre aqueles a quem os espaços pertencem e aqueles que não são tolerados neles, assim como nos serviços públicos acessíveis ou negados, em cada caso.

Nos últimos anos, o poder público na cidade tem atuado de maneira direta para afrontar a essência do Estatuto da Cidade, propondo e aprovando peças de legislação prejudiciais ao meio ambiente e ao ordenamento urbano, além de um acelerado desmonte de importantes serviços públicos, como aqueles prestados pela hoje Autarquia de Melhoramentos da Capital – COMCAP.

Sob nomes demagógicos como “Agiliza Floripa” (LC nº 611/2017) e “Destrava Floripa” (LC nº 707/2021), a Prefeitura Municipal levou à Câmara de Vereadores projetos de lei complementar que têm como objetivos centrais flexibilizar e reduzir as próprias competências na fiscalização do avanço da construção civil na cidade, regularizar de maneira pouco ou nada rigorosa construções realizadas de maneira ilegal e alterar o zoneamento previsto no plano diretor. Em todos os casos, essa legislação é aprovada sem análise técnica adequada, com o silenciamento da oposição – minoria na Câmara Municipal –, frequentemente em regime de urgência, e sem nenhuma participação popular, seja por meio de audiências públicas, seja por meio dos conselhos de direito ou das entidades representativas dos trabalhadores.



Temos como exemplo dessas práticas o conhecido episódio de aprovação do Projeto de Lei Complementar encaminhado pela Msg nº 062/2017, que mudou a natureza jurídica da COMCAP, de empresa pública em autarquia, para acessar o programa de refinanciamento da dívida da empresa, criado pela Medida Provisória nº 782/2017. O projeto, que culminou na LC nº 618/2017, foi aprovado em meio a uma longa greve da categoria, com os trabalhadores sitiados do lado de fora do prédio da Câmara Municipal, sob forte repressão policial, em uma sessão que durou 10 minutos, e na qual nem os relatórios das comissões nem o texto em discussão foram lidos.

Florianópolis é também uma cidade marcada por monumentos naturais de beleza única e bastante preservadas, por uma vasta cobertura verde e pela viabilidade e profusão de iniciativas de exploração ambientalmente adequada desse patrimônio, como o turismo ecológico e de base comunitária, o extrativismo, a agricultura urbana e outras atividades de baixo impacto ambiental. É a cidade que é polo de desenvolvimento de tecnologias de tratamento adequado de seus resíduos sólidos, como o Método UFSC e o projeto Revolução dos Baldinhos.

Mas, também nesse sentido, é uma cidade cindida ao meio. É a cidade que aprovou, nos últimos anos, uma série de leis municipais que imprimem à cidade a posição de vanguarda no debate do direito ambiental no país. Em 2018, foi aprovada a Lei nº 10.392/2018, que institui a Política Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica – PMAPO, e a Lei nº 10.394/2018, que reconhece a pesca artesanal, a maricultura e a extração do berbigão como atividades de interesse social e econômico. Em 2019, aprovou a Lei nº 10.628/2019, que torna a cidade zona livre de agrotóxicos, e a Lei nº 10.501 de 2019, que obriga o poder público municipal a incrementar progressivamente a porcentagem de reciclagem dos seus resíduos orgânicos, até a final proibição da destinação em aterros dessa parcela dos resíduos sólidos urbanos. Em 2020, aprovou a Lei nº 10.757/2020, que estabelece medidas de proteção às abelhas melíponas sem ferrão e a Lei nº 10.728/2020, que autoriza os pescadores da cidade a vender diretamente o produto da pesca para restaurantes.

Ainda em 2019, foi promulgada a Emenda à Lei Orgânica nº 47/2019, uma das peças de legislação mais interessantes em matéria ambiental na cidade, que atribui ao poder público a obrigação de “promover a diversidade e a harmonia com a natureza e preservar, recuperar, restaurar e ampliar os processos ecossistêmicos naturais, de modo a proporcionar a resiliência socioecológica dos ambientes urbanos e rurais”, além de agir de maneira a conferir titularidade de

direito à natureza. Assim, esta passa a ser não apenas objeto de direitos ou ter o caráter de recurso econômico. Ao contrário, em Florianópolis a Lei Orgânica define a natureza como sujeito de direito.

Como, de resto, tudo o que existe, Florianópolis guarda em si os seus opostos. Politicamente, a cidade precisa decidir se permitirá que os interesses privadíssimos de uma elite abastada e profundamente egoísta, historicamente aboletada no poder público e conduzindo-o a seu bel prazer, seja por meio da Prefeitura Municipal, seja por meio da Câmara Municipal, sigam se sobrepondo não só aos interesses coletivos, mas àquilo que cientistas e urbanistas no mundo inteiro têm alertado sobre a premente necessidade de que se tomem medidas de redução do impacto ambiental, sob pena de compartilharmos um futuro de grandes desafios para a sobrevivência humana.

Florianópolis é, assim, nesse momento em que o Estatuto da Cidade completa 20 anos e em que se propõe a revisar seu plano diretor, uma cidade cindida ao meio e posta em encruzilhada, obrigada a escolher que cidade quer ser pelos próximos 20 anos. A encruzilhada, metáfora nuclear do pensamento africano (Iorubá/Nagô) no Brasil, é um lugar privilegiado da existência humana e das coisas, lugar por excelência da crise, mas sobretudo dialética e da oportunidade. É o lugar dos encontros de quem vem de outros lados. É lugar de despedida de quem segue em caminhos diferentes. É lugar onde o rumo de quem vem pode ser alterado definitivamente, ou pode simplesmente seguir adiante, intocado pela oportunidade de mudança. A encruzilhada é também onde, a partir de todos esses fatores, as coisas se transmutam em outras coisas e têm sua natureza alterada.

A encruzilhada, mais do que um dilema que obriga a uma escolha, é o lugar do privilégio da multiplicidade de escolhas. É nesse ponto, diante do recrudescimento dos efeitos das mudanças climáticas, que se tornam cada vez mais sensíveis e nítidos, e da ampliação do debate público sobre a emergência climática, que essa cidade precisa escolher quem quer ser. Precisa, sobretudo, escolher se será fonte de seus problemas ou de suas soluções.

## Estatuto da Cidade e transformação social em Florianópolis de 2010 a 2020 – Uma experiência de lutas urbanas

Manoel Arriaga Andrade

O presente artigo tem por finalidade contribuir com o debate que se encontra colocado na ordem do dia sobre o Estatuto da Cidade, tendo em vista seus vinte anos de aprovação no Congresso Nacional, completados em 2021, e sua importância para a transformação social urbana no Brasil.

A razão de limitarmos este período de análise de 2010 a 2020 foi a experiência política vivida pela população de Florianópolis em diversas lutas urbanas pela melhoria da qualidade de vida na cidade e, ao mesmo tempo, o fato de se enquadrar no período de vigência do Estatuto da Cidade.

Muito já se falou sobre a importância do Estatuto da Cidade desde a sua aprovação em 2001, enquanto lei de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, para tratar da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade. Mas nestes 20 anos de existência, nem sempre ele foi interpretado, entendido, respeitado e aplicado de forma homogênea por técnicos das diversas áreas que o utilizam em suas práticas profissionais, sejam os arquitetos e urbanistas, os advogados, os juristas, os geógrafos ou os administradores das cidades.

Conhecer, entender e aplicar o Estatuto da Cidade é coisa que vai se estabelecendo ao longo do tempo, do espaço e por determinações conjunturais sociais e políticas. Quem diria que uma lei tão clara, necessária, objetiva, democrática, justa, fosse despertar tanto debate sobre sua eficácia, importância e viabilidade social e urbana? Por outro lado, quem poderia imaginar que está sendo possível entender agora, justamente neste período de treva sociopolítica e cultural, no governo de um desajustado social e cultural que vem entregando e des-

truindo as riquezas nacionais, um pária da sociedade brasileira e da comunidade internacional, porque está se formando um consenso positivo sobre o papel do Estatuto da Cidade a ponto de comemarmos seus 20 anos de existência?

É na explicitação desta aparente contradição que gostaríamos de focar nossa contribuição, para também fazermos uma homenagem a todos aqueles que puderam, de uma forma ou de outra, nos oferecer esta grande conquista social que foi a luta pela concepção e aprovação do Estatuto da Cidade. Para não nos esquecermos de pessoas importantes e decisivas neste trabalho, não vamos citar nomes porque poderíamos cometer injustiças.

Focaremos este artigo em algumas experiências políticas e profissionais concretas das quais participamos, em algumas lutas, mobilizações e projetos que pudemos vivenciar nos últimos 10 anos de trabalho em Florianópolis e Região Metropolitana (2010-2020).

Certamente, neste caminho, que aparentemente tinha um caráter acadêmico de extensão e pesquisa universitária, toda a concepção, prática de trabalho e metodologias, são frutos também de outros tantos anos de experiência política e de participação em lutas sociais e partidárias em Florianópolis e no Estado de Santa Catarina bem anteriores a este período.

Estamos reforçando isso aqui porque é necessário contextualizar de que maneira o Estatuto da Cidade veio marcar sua contribuição à história da participação social de um grupo de profissionais que, à época, tinham como ideal a transformação da sociedade florianopolitana, ainda que com um foco muito definido que era a mobilidade urbana, o que veremos a seguir.

## **Lutas urbanas em Florianópolis**

A mobilização da sociedade em defesa de condições dignas de vida, nas duas últimas décadas em Florianópolis, era bastante intensa e assumida por grandes parcelas da população trabalhadora. Era consensual o entendimento de que a cidade precisava de um novo planejamento urbano que viesse resolver os graves problemas de uso e ocupação do solo, de mobilidade urbana, de transportes, de habitação, de educação, de saúde, de água e esgoto, de degradação ambiental, enfim, de que a cidade apresentava um quadro bastante grave de abandono administrativo. Com isso, a sociedade se organizou. Surgiram movimentos sociais e trabalhistas generalizados, entidades comunitárias e sindicais, institutos, ONGs e entidades técnicas e corporativas que se preocupavam com

as questões urbanas. Os meios de comunicação passaram a ter fértil material de divulgação, mas cresceram totalmente controlados pela elite governante. As universidades, enquanto instituições públicas, até então bastante fechadas em seus mundos acadêmicos e seus campi segregados, passaram a sentir a pressão das comunidades internas e externas e a adotarem medidas de apoio à mobilização social por pressão de suas categorias docentes, discentes e técnico-administrativas. Foi um período importante politicamente porque exerceu forte pressão sobre o poder público, para que se tomassem as medidas necessárias, tanto do ponto de vista do planejamento, como da execução de obras emergenciais.

O período foi marcado por inúmeras mobilizações da sociedade em defesa de direitos trabalhistas, mas também pelo trabalho de organização da sociedade em defesa da elaboração de um Plano Diretor Participativo para a cidade de Florianópolis e que integrasse os diversos municípios da Região Metropolitana. Foi um período importante, também, para validação e reforço da legislação federal urbana, principalmente o Estatuto da Cidade, em toda a sua plenitude.

Uma das entidades que trabalhou técnica e politicamente neste período, o GEMURB/UFSC (Grupo de Estudos da Mobilidade Urbana Sustentável), onde atuamos nos seus quase 10 anos de vida, pôde oferecer significativas contribuições ao debate do planejamento urbano da cidade, da organização social e espacial de Florianópolis e da Região Metropolitana. Contribuiu muito também com a luta por um Plano Diretor Participativo no município apoiando os movimentos sociais e comunitários através da organização de palestras, debates e eventos nos bairros. Desenvolveu diversos trabalhos de urbanismo e projetos nas áreas de Mobilidade Urbana e Sustentabilidade Social e Ambiental, trabalhos estes que eram apresentados e debatidos, obrigatoriamente, com a comunidade.

A atuação do GEMURB, enquanto grupo de pesquisa e extensão universitária, ligada ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, ultrapassou, em muito, os seus objetivos iniciais, trabalhando no sentido de romper o isolamento institucional e acadêmico da universidade federal, ao se aproximar da sociedade civil organizada. O GEMURB participou intensamente das lutas e demandas da população por uma cidade participativa, democrática e sustentável.

Atuou na defesa da universidade pública, gratuita e de qualidade, ao mesmo tempo em que representou a universidade perante o poder público municipal, através do coordenador do GEMURB, o prof. Lino Peres. Esta representação se dava no que dizia respeito ao desenvolvimento urbano e à inserção espacial do campus universitário da Trindade junto à estrutura urbana.

O GEMURB participou do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo da cidade, que trabalhava na revisão do plano diretor em vigor, quando desempenhou, junto à Bancada Popular deste Núcleo Gestor, um papel importante para superar muitas dificuldades em relação ao poder municipal, o qual inicialmente rejeitava, autoritariamente, a presença da população nas deliberações sobre o PD.

Desenvolveu estudos técnicos e urbanísticos sobre a mobilidade urbana da cidade e da Região Metropolitana, propondo a base de um Sistema Intermunicipal de Transporte Urbano (SIMTP), para discussão com a sociedade e que foi apresentado em inúmeras reuniões e seminários dentro da UFSC, junto ao próprio poder executivo e ao legislativo e com as comunidades do Pantanal e de diversos bairros da Bacia do Itacorubi. Desenvolveu ainda outros estudos setorializados para dar respostas aos graves problemas viários e de mobilidade urbana em cinco bairros da Bacia do Itacorubi, sempre com foco no sistema de transportes públicos, motorizados ou não, e seguindo todas as diretrizes estabelecidas pela legislação do Estatuto da Cidade e da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Podemos afirmar seguramente que, em todas estas atividades, o Estatuto da Cidade teve um papel fundamental para os estudos desenvolvidos pelo GEMURB e até mesmo para direcionar as ações de mobilização e para tentar romper com as barreiras colocadas pelo poder municipal. Cada artigo do Estatuto da Cidade foi sempre lembrado em todos os debates e reuniões do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo.

## **Região Metropolitana, regulamentação e estudos necessários tardios**

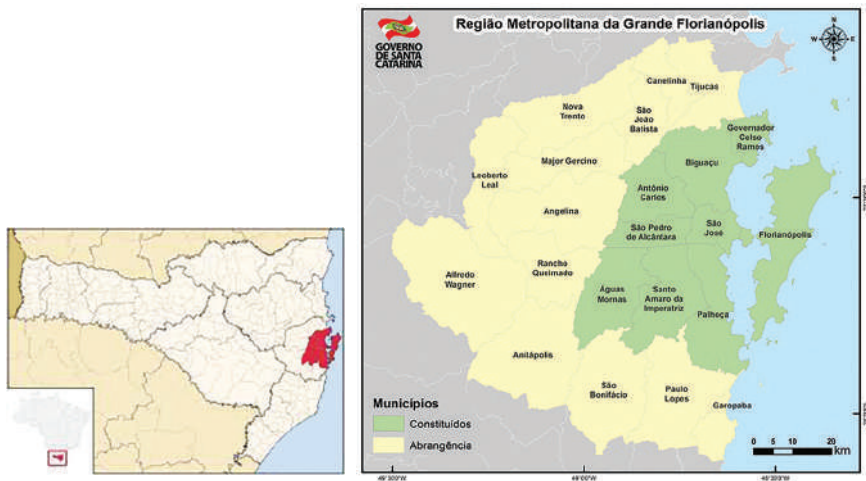
A Região Metropolitana de Florianópolis (RMF)<sup>1</sup> é composta atualmente por 22 municípios, cujo núcleo é integrado por 9 municípios (Figura 1).

---

<sup>1</sup> Lei Complementar Estadual de Santa Catarina, n.º 495, de 26 de janeiro de 2010. A Região Metropolitana de Florianópolis é uma Região Metropolitana brasileira. Criada pela Lei Complementar Estadual n.º 162, de 1998, foi extinta pela Lei Complementar Estadual n.º 381, de 2007, e reinstituída pela Lei complementar Estadual n.º 495, de 2010. Foi a região metropolitana de uma capital sulista que mais cresceu na última década, e com Aracaju e João Pessoa (ambas no Nordeste do país), formou o rol das três capitais-metrópoles litorâneas com maiores índices de crescimento e expansão geopolítica. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o\\_metroplitana](https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_metroplitana)

Os municípios deste núcleo desenvolvem-se cada vez mais de forma articulada, administrativamente interdependentes e espacialmente conturbados, sem distinção de limites, ao menos nos quatro maiores municípios – Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu.

**Figura 1: Região Metropolitana de Florianópolis**



Fonte: portal do Governo de Santa Catarina - <https://scc.sc.gov.br/index.php/noticias/823-comite-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-abre-selecao-para-representantes-da-sociedade-civil-organizada>

O crescimento desta região, de forma acelerada, vem acontecendo nos últimos 50 anos, desde o final da década de 1960, ou seja, apenas 30 anos antes do aparecimento do **Estatuto da Cidade**. Isto significa um crescimento que, praticamente, já deveria estar, de forma mais significativa, sob a égide desta **Lei Federal de nº 10.257, de 10 de junho de 2001**, que estabelece as “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (parágrafo único).

No entanto, a estruturação espontânea desta Região Metropolitana nestes anos e a sua configuração conurbada bastante recente, considerando-se que é uma região litorânea do Estado de Santa Catarina, e que, portanto, deveria estar sob forte influência de regiões mais avançadas do país, do

ponto de vista econômico e social, não se pautaram por qualquer política eficaz de gestão urbana ou qualquer planejamento urbano e regional mais apurado para benefício de toda a sociedade e, muito menos, tomaram como referência as primorosas e primordiais orientações do Estatuto da Cidade, que dão as diretrizes gerais da política urbana constitucional do Brasil. O Art. 2º-IV do Estatuto diz que ele tem “por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.<sup>2</sup>

Mas, na Grande Florianópolis, o que se definiu em todo o Brasil como Região Metropolitana aqui somente foi oficializada, definitivamente, com a Lei Complementar Estadual n.º 636, de 9 de setembro de 2014, que “instituiu” a “Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF)” juntamente com a “Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF)”. Pode-se dizer que o planejamento da RM e das cidades do Estado de SC somente começou a tomar corpo a partir desta década, mas longe ainda de respeitar a aplicação da lei do Estatuto da Cidade. A SUDERF, autarquia estadual de regime especial, constituída também por esta Lei Complementar Estadual (LCE) n.º 636, tornou-se responsável pelo desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Florianópolis.<sup>3</sup>

Assim, somente a partir de 2014, o Governo do Estado de Santa Catarina iniciou, concretamente, um estudo mais efetivo para o planejamento urbano da RMF, especificamente, com o desenvolvimento do PLAMUS (Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis), em conjunto com alguns Municípios, com apoio técnico e financeiro do BNDES. Os estudos tiveram como objetivo indicar ações para promover basicamente a melhoria da Mobilidade Urbana na Região Metropolitana.<sup>4</sup> Note-se que este trabalho de planejamento já contava, desde o início, tanto com

---

<sup>2</sup> Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Presidência da República Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8671>

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.scc.gov.br/index.php/suderf/institucional>



as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, **lei federal de junho de 2001**, como com as “**Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**”, através da **Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012**.<sup>5</sup>

A retomada destas informações, que certamente são meio maçantes, é necessária não só para entendermos a cronologia da legislação urbanística existente à disposição dos setores públicos envolvidos com o planejamento das cidades, como também para podermos comparar cronologicamente, ainda que de forma breve, o papel que o Estatuto da Cidade teve para o planejamento das cidades de Santa Catarina e, particularmente, para a cidade de Florianópolis e a sua Região Metropolitana.

Se houve uma atenção maior pelo planejamento da RMF de 2014 para cá, lembramos que esse estudo desenvolvido pelo PLAMUS se ateve, especificamente, às questões relativas à Mobilidade Urbana, e isso tem uma explicação lógica: baseou-se numa realidade bem concreta da região, numa avaliação oficial de insustentabilidade socioeconômica do quadro de Mobilidade Urbana, a qual se apresentava, à época, como sendo o principal fator de deterioração da qualidade de vida nessas cidades conglomeradas da região. A cidade estava quase parando e a causa principal, inquestionavelmente, era o crescimento absurdo, ano a ano, do número de veículos particulares em circulação nas vias públicas, penalizando o deslocamento de longa distância da população trabalhadora que dependia do transporte público, e, principalmente, criando forte deseconomia de aglomeração com altos custos de distribuição de mercadorias, altos custos de infraestrutura viária para tentar desafogar os congestionamentos, custos de consumo de combustível, custos de acessos aos serviços urbanos, trabalho, escolas, hospitais, etc, e que já vinham comprometendo em muito os investimentos, o turismo, a economia e a lucratividade no processo de acumulação do capital.

Ainda que o foco do trabalho de planejamento desenvolvido pelo PLAMUS tenha sido a Mobilidade Urbana, o estudo revelou não mais do que se passa na maioria das cidades de porte médio e nas metrópoles do Brasil, que apresentam um capitalismo dependente, com um perfil produtivo e social “selvagem”, com uma lógica dialética e inexoravelmente desigual mas com-

---

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm#:~:text=Instituiu%20as%20diretrizes%20da%20Pol%C3%ADtica,de%2010%20de%20setembro%20de](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm#:~:text=Instituiu%20as%20diretrizes%20da%20Pol%C3%ADtica,de%2010%20de%20setembro%20de)

binada, em que as relações de produção no Brasil, interna e externamente, se complementam com a de outros países. Há que se pensar, portanto, numa busca de soluções, seja nas cidades, seja nas RMs, ou no país como um todo e em efetivas transformações estruturais e mudanças nas relações econômicas, sociais e culturais de produção, deixando que os condicionantes legais em que se enquadra o Estatuto da Cidade se adaptem sem que apareçam como fatores determinantes do processo.

O conceito de Mobilidade Urbana já vinha sendo entendido, então, como um conceito social e econômico, um fator de qualidade de vida em que o específico, tal como o deslocamento urbano das pessoas e bens materiais, adquire um papel fundamental para o desenvolvimento econômico e social sustentável e o bem-estar da população. Aprofundar, portanto, o estudo da Região Metropolitana de Florianópolis no que diz respeito à sua densidade populacional, ao uso e distribuição do solo urbano na região, aos assentamentos habitacionais, aos índices de mobilidade urbana através do transporte público, ao grau de utilização dos automóveis como transporte individual motorizado, ao uso de outros modais não motorizados, por bicicleta ou a pé, ao sistema viário, ao diagnóstico de origem-destino e de perspectivas de expansão urbana, tendo em vista a melhoria da mobilidade e o oferecimento de alternativas de transporte público a toda a população residente e trabalhadora na região, já fazia parte do desenvolvimento metodológico do PLAMUS.

É preciso que se diga, porém, que o PLAMUS, após seis anos de sua elaboração, apenas expôs um diagnóstico mais bem elaborado, mas sem apresentar propostas efetivas de solução. Pior ainda, seus resultados, além de minimizar as consultas populares (que afirma terem sido feitas), não foram adotados efetivamente pelos governos municipais e muito menos por uma governança da Região Metropolitana de Florianópolis.

## **O Sistema de Mobilidade Urbana como o que menos aplica os princípios do Estatuto da Cidade**

Podemos destacar que os planos diretores dos municípios da Região Metropolitana e, principalmente, dos quatro pertencentes à área mais conurbada da Grande Florianópolis (Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu), deveriam contemplar os diagnósticos da Mobilidade Urbana e os correspon-

dentos planos específicos deste setor, que são elementos estruturantes de um planejamento urbano integrado. No caso do Plano Diretor de Florianópolis, podemos afirmar que isto não foi feito, ficando o Plano Municipal de Mobilidade Urbana para ser desenvolvido posteriormente à aprovação do PDF, em um prazo de seis meses, o que não foi cumprido, como era possível se prever.

Um segundo aspecto a assinalar é que, assim como a Mobilidade Urbana, o Saneamento Básico e a Habitação também exigem um Plano Diretor Metropolitano que integre todos estes setores de forma consorciada. É aqui que se vê a necessidade de integração do Estatuto da Cidade com o Estatuto da Metrópole<sup>6</sup>, que em 2021 completou seis anos de criação. Este descompasso na Região Metropolitana de Florianópolis ficou evidente e mostrou a limitação de se pensar o território a partir somente de cada município.

Outro aspecto central, não contemplado no processo de gestão das cidades e que atenta contra o princípio da gestão democrática evidenciado pelo Estatuto da Cidade, e que está sempre ausente nas políticas urbanas de transportes, é o controle e gestão democrática do próprio Sistema de Mobilidade Urbana. Afirma-se que isso tem sido “garantido” pela existência dos Conselhos Municipais de Transporte, mas esses, invariavelmente, ficam controlados pelo empresariado do setor, tanto nos municípios<sup>7</sup> como no sistema metropolitano. É quase um capítulo à parte analisarmos como o sistema de transporte há anos é controlado por grupos monopólicos, assim como a concessão dos terminais desde a gestão de Angela Amin em Florianópolis. O sistema de transporte, de todos os sistemas em Florianópolis, é o que tem menos participação popular e é dominado inteiramente pelo capital do setor. Portanto, é o que menos aplica os princípios do EC.

---

<sup>6</sup> Como diretrizes gerais de uma Política Urbana eficaz, destacam-se, além do Estatuto da Cidade, editado em 2001 na forma da Lei Federal 10.257, o Estatuto da Metrópole, editado em 2015 na forma da Lei Federal 13.089, e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei Federal 12.587/2012), que estabelece princípios, diretrizes e objetivos para o planejamento e a gestão da mobilidade urbana no Brasil, com atribuições e obrigações das administrações públicas federal, estaduais e municipais.

<sup>7</sup> O caso de Florianópolis é caracterizado como exemplo negativo da não participação e do controle empresarial do sistema de transporte municipal, com o Consórcio Fênix controlado por algumas empresas e de todo o Conselho Municipal de Transporte dominado pelo setor empresarial e sem controle da sociedade organizada. O mesmo acontece nos outros municípios e no transporte intermunicipal.

## Breve avaliação do quadro sociopolítico de Florianópolis

O interesse específico deste artigo, como já dissemos, é contribuir com o debate sobre o Estatuto da Cidade tendo em vista seus vinte anos de aprovação no Congresso Nacional em 2021 e sua importância para o planejamento urbano no Brasil. Mas fazendo um rápido diagnóstico da cidade de Florianópolis, bem como sua inserção na Região Metropolitana, e considerando esses vinte anos de crescimento das populações das cidades da região, do aumento vertiginoso da circulação de veículos, enfim, de um desenvolvimento socioeconômico atropelado pela ausência de governos comprometidos com as necessidades e os direitos mais básicos de seus habitantes, perguntamo-nos: qual a importância, a eficácia ou o papel político social e econômico do Estatuto da Cidade para a garantia dos direitos à cidade?

Para responder a essa pergunta sobre a avaliação do Estatuto da Cidade no processo de gestão das cidades da região de Florianópolis, no período dos anos 2010 a 2020, faremos uma breve avaliação de alguns itens da Lei n.º 10.257, de 10 de junho de 2001.

Se considerarmos que o EC se propõe a estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, cabe então citarmos e comentarmos o Art. 2º, que afirma: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais”.

### **Vejamos então alguns de seus itens comentando-os de forma sumária:**

*I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

Os planos diretores que estão em vigor hoje na RME, os quais, quase sempre, adotam como princípios legais os princípios estabelecidos pelo EC,

não estão oferecendo qualquer garantia à implantação do direito à terra urbana, à habitação e a outros direitos estabelecidos na lei e que poderiam caracterizar as cidades como “sustentáveis”.

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

Há décadas a população vem se organizando em Florianópolis para tentar garantir a participação efetiva na gestão da cidade, travando intensas mobilizações urbanas em pelo menos quatro gestões municipais do executivo, com Angela Amin (dois mandatos), Dário Berger (dois mandatos), Cesar Souza Júnior e Gean Loureiro (dois mandatos), há 24 anos, portanto, desde 1997, com manifestações nas ruas, em eventos públicos, lutas envolvendo a Câmara de Vereadores, o Judiciário, os sindicatos, entidades e associações comunitárias e as universidades. Foram travadas verdadeiras batalhas judiciais que percorreram todas as instâncias do judiciário federal. A partir de 2015, estabelecido um processo de revisão da Lei 482/14 (Plano Diretor de Florianópolis), com intensos trabalhos de organização e mobilização popular, a luta foi judicializada junto ao Ministério Público Federal e à Justiça Federal. Isto só foi interrompido com a suspensão das ações judiciais em 2017, no TRF-4 e no Superior Tribunal de Justiça, por ação antipopular da advocacia do prefeito Gean Loureiro. Voltou-se à estaca zero dos debates, das mobilizações, da revisão do PDP, frustrando tristemente a população, que se viu mais uma vez traída pelos gestores da cidade. A Lei 482/14 voltou a vigorar com apoio da maioria parlamentar do prefeito, mas é importante registrar que, nas batalhas judiciais, o Estatuto da Cidade teve papel central na argumentação da defesa dos interesses populares.

*III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*

Ao contrário, se houve alguma “cooperação” social, pode ter sido dentro das esferas de poder, para atender os interesses da iniciativa privada, contra os interesses da maioria da população segregada da cidade.

*IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;*

Jamais as cidades da RMF foram planejadas para atender estas orientações do Estatuto da Cidade no que diz respeito ao “desenvolvimento das cidades” e muito menos no que diz respeito à distribuição espacial da população ou das riquezas sociais e urbanas para “evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano”. Vimos que o crescimento urbano se deu de forma absolutamente desgovernada e até de forma caótica em determinadas gestões públicas.

*V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*

Grandes lutas precisaram, e ainda precisam, ser travadas quase cotidianamente para tentar conquistar o que for preciso para minorar o desalento da população com relação a tudo que é equipamento urbano e comunitário, às precárias condições dos serviços de transportes públicos e ao péssimo atendimento das condições de infraestrutura urbana do sistema viário, da demanda de água potável, sistema de esgoto e tratamento de resíduos, etc.

*VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:*

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;*
- g) a poluição e a degradação ambiental;*

Sabemos da importância fundamental da necessidade de “ordenação e controle do uso do solo”. Ainda que quanto a isso haja uma “atuação” maior do poder público municipal, esta ordenação (diga-se distribuição) e controle do uso do solo tem razões muito claras para acontecer, como a de atender à arrecadação de impostos, aos interesses político-partidários, às bases eleitorais e, principalmente, às demandas do capital imobiliário por terras, de modo a satisfazer suas necessidades de realização das mercadorias. Hoje, está cada vez mais claro que a ordenação e o controle de terras jamais beneficiam a população dos sem-teto, os migrantes que chegam à cidade, as demandas de crescimento populacional, a proteção ambiental, etc.

*b) a exposição da população a riscos de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).*

Enchentes e deslizamentos são cada vez mais comuns em certas regiões urbanas com quase nenhuma ação do poder público municipal para evitar mortes, desalojamentos, doenças que atingem principalmente as populações mais vulneráveis. Casos cada vez mais frequentes e graves de descontrole ambiental e de ausência de preservação do solo urbano atingem os assentamentos populares, mesmo aqueles situados junto aos condomínios de grande luxo. Citamos pelo menos três casos mais recentes e emblemáticos na cidade de Florianópolis: 1 – o abandono da manutenção da Lagoa do Peri, que abastece de água potável diversos bairros do sul da Ilha, permitindo a criação de algas que liberam toxinas e contaminam os moluscos marinhos; 2 – o extravasamento da Lagoa Artificial de Tratamento de Esgoto dentro das Dunas da Lagoa da Conceição, uma tragédia social, econômica e ambiental, que desalojou moradores da rua por onde passou a enxurrada de lama, atingindo casas, animais, carros, postes de energia elétrica e, principalmente, a própria Lagoa da Conceição, um patrimônio ambiental tombado pelo SEPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico, Artístico e Natural, provocando uma poluição criminosa das águas, com a mortalidade de espécies lacustres; 3 – os crimes ambientais provocados pela ação de investidor privado que devastou grande parte de uma área que era tratada como de preservação natural e arqueológica da Praia dos Açores. A população se organizou e está lutando intensamente para evitar a destruição total da área, que tinha o destino de construção de um grande empreendimento imobiliário. A princípio, com a interferência do MPF, está se conseguindo barrar o empreendimento.

*VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;*

Quase nenhuma medida tem sido proposta. Em estudos, já foram apresentadas algumas propostas interessantes como a criação de um cinturão verde nas cercanias das cidades para integração rural e abastecimento de alimentos para as cidades, mas não despertaram interesse do poder público. Ações sociais independentes têm contribuído para a solidariedade rural-urbana, com doação de alimentos pelo MST, neste período de pandemia, quando a segurança alimentar da população de sem-teto e população em situação de rua está gravemente ameaçada.

*IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

A adoção, pelo poder municipal, de medidas que levem à distribuição de benefícios decorrentes da valorização do espaço urbano, da abertura de novas frentes de investimentos imobiliários em terras públicas, com a implantação de infraestrutura de drenagens, implantação de sistemas de esgoto e água potável, de pavimentação, de instalações elétricas, de instalações de comunicação, está muito longe de se institucionalizar como ganhos sociais para, por exemplo, financiamento de habitações populares, melhoria do sistema de infraestrutura urbana, do transporte público, dos sistemas de saúde e educação, etc. A elite urbana se privilegia dos investimentos públicos sem ceder o mínimo às necessidades coletivas; ao contrário, busca incessantemente, através da repressão policial, expulsar os moradores que ocupam as terras abandonadas.

*X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;*

É sabido que os instrumentos da política pública raramente direcionam os gastos públicos “de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar social.” Se considerarmos apenas a distribuição espacial dos investimentos



e benefícios públicos, observamos, claramente, o abandono dos bairros periféricos da RMF, que apresentam carências enormes em termos de qualidade de habitações, carência de infraestrutura, carência de equipamentos de saúde, de lazer, de educação em geral. Citando o próprio Plamus, que afirma: “Nota-se a ausência de uma coesão espacial na região e de políticas públicas que objetivem o desenvolvimento regional equilibrado e a complementaridade funcional entre os municípios que fazem parte do recorte territorial”. Deste modo, o Plamus (elaborado em 2014 e 2015) define as distorções que ocorrem na distribuição econômica e financeira dos recursos dos municípios da RMF (Tabela 1).

**Tabela 1: Dados socioeconômicos x novos investimentos públicos – período 2000-2010**

Tabela 1. Dados socioeconômicos x novos investimentos públicos – Período 2000-2010

Região Administrativa / Distritos	População		Taxa Crescimento	Renda Média	N.º Obras
	Censo 2000	Censo 2010			
<b>Região Sede</b>	<b>228.869</b>	<b>249.477</b>	<b>8%</b>	<b>1.901</b>	<b>51%</b>
Ilha	139.463	158.303	12%	1.932	124
Continente	89.406	91.174	2%	1.870	19
<b>Região Leste</b>	<b>18.434</b>	<b>25.882</b>	<b>29%</b>	<b>1.339</b>	<b>10%</b>
Barra da Lagoa	3.812	4.925	23%	1.104	11
Lagoa da Conceição	9.051	10.201	11%	2.020	10
São João do Rio Vermelho	5.571	10756	48%	894	7
<b>Região Norte</b>	<b>42.353</b>	<b>67.795</b>	<b>38%</b>	<b>1.469</b>	<b>21%</b>
Cachoeira do Bom Jesus	10.855	15.154	28%	1.032	14
Canasvieiras	9.877	17.675	44%	1.704	15
Ingleses	15.875	28.632	45%	1.411	12
Ratones	1.023	1.120	9%	921	7
Santo Antônio de Lisboa	4.723	5.214	9%	2.279	11
<b>Região Sul</b>	<b>42.529</b>	<b>61.650</b>	<b>31%</b>	<b>1.287</b>	<b>18%</b>
Campeche	17.100	28.411	40%	1.521	15
Pântano do Sul	5.089	6.387	20%	1.186	11
Ribeirão da Ilha	20.340	26.852	24%	1.154	23

Fonte: Extraído de ROMANINI, Anicoli e ROSSETTO, Adriana M. Investimentos públicos em Florianópolis: o papel do estado na produção do espaço urbano<sup>8</sup>.

*XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;*

<sup>8</sup> Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1731>

A regularização fundiária é uma das reivindicações mais importantes da luta pela Reforma Urbana. É assumida pela população mais carente que “ocupa” terras como único meio de garantir um teto para morar. Nos últimos cinco anos, a situação de instabilidade social tem se agravado de tal forma que os contingentes de trabalhadores que ocupam áreas públicas, áreas privadas em litígio, imóveis abandonados, tornam-se alguns dos maiores “problemas” para o poder público que, em vez de buscar soluções como a regularização fundiária, a construção de habitações populares, a urbanização das áreas ocupadas, quase sempre adota medidas repressivas e violentas, com fortes contingentes policiais, para desalojar milhares de famílias que acabam na rua ou fazendo novas ocupações. Não há, portanto, qualquer política pública que dê atenção a este problema urbano básico de crescimento da população cada vez mais empobrecida e abandonada à própria sorte.

### **À guisa de conclusão – algumas saídas possíveis**

Ao analisarmos cada um dos itens do artigo 2º do Estatuto da Cidade, que expõe as diretrizes para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e ao verificar o significado do estatuto durante os 20 anos de existência completados em 2021, pode-se afirmar, com todas as letras, que ele se apresenta como uma referência inquestionável para a análise da realidade concreta das cidades e que se transformou também numa ferramenta fundamental para o balizamento e execução de uma Política Urbana, para a orientação de gestões urbanas democráticas, para a distribuição do solo urbano conforme as necessidades sociais, para a defesa dos condicionantes ambientais, para o ordenamento territorial dos assentamentos urbanos formais e regularização dos assentamentos informais, para a redução das desigualdades e inclusão social. Enfim, o Estatuto da Cidade é talvez umas das leis federais mais imprescindíveis e inerentes à vida urbana e que a sociedade não pode menosprezar, desconsiderar ou renunciar em nenhuma circunstância.

O Estatuto da Cidade tem o poder de resguardar o que é essencial à vida, essencial à existência humana, sendo a expressão do avanço cultural da sociedade e da vida urbana. No entanto, o Estatuto da Cidade precisa ter sua importância vista de forma relativa se considerarmos que vivemos numa sociedade de classes e de interesses distintos e quase sempre antagônicos. É uma lei cujos “conceitos e princípios” foram apresentados por cientistas e especia-

listas, por políticos, empresários, sindicalistas, ativistas, militantes de partidos políticos, por juristas, enfim, representantes de toda a sociedade, mas que, certamente, defendiam pontos divergentes ainda durante os intensos debates da Constituinte Federal de 1988 e durante a regulamentação dos artigos 182 e 183 da “Política Urbana” da Constituição, 12 anos após a promulgação dessa.

Enquanto lei, portanto, enquanto resultado, ao mesmo tempo subjetivo e objetivo, do embate entre forças sociais antagônicas naquele feliz momento político da história do Brasil, ainda assim, pode-se dizer que não reflete os interesses da totalidade da sociedade, mas de uma parcela minoritária da população brasileira. Por isso, apesar de lei de regulamentação constitucional, não vem sendo respeitada, adotada e aplicada enquanto diretriz para políticas públicas de caráter universal e inquestionável. As forças mais atrasadas, conservadoras e mesquinhas da sociedade, empoderadas pelo capital, jamais vão reconhecer, como delas, essa que se transformou quase numa bíblia para quem luta por uma sociedade mais avançada.

Se hoje adotam algumas partes mais convenientes das diretrizes do Estatuto da Cidade, é porque ainda assim, de alguma forma, podem se beneficiar com a reciclagem do capital, defender privilégios, escapar de ações de improbidade administrativa, preservar cargos, faturar votos, manter status social, enfim, preservar a própria condição privilegiada de burguesia abastada e conservadora.

A título de conclusão, não poderíamos deixar de reafirmar o papel importantíssimo que, concretamente, o Estatuto da Cidade poderia apresentar a toda a sociedade e ao poder público no sentido de fornecer as diretrizes para desenvolvimento de cidades mais justas e democráticas e com menos desigualdades. No entanto, nas observações diretas mais simples e superficiais sobre a realidade atual, já foi possível constatar que sob o ponto de vista da aplicação concreta das diretrizes do EC para uma efetiva transformação das cidades em cidades mais humanas, isto praticamente inexistiu. Efeitos urbanísticos concretos decorrentes desta lei, aliás, como de todas as leis, que levem, significativamente, à melhoria da qualidade de vida das populações mais carentes, como já dissemos, dependem de mudanças qualitativas na correlação de forças da sociedade e, a nosso ver, isto só ocorrerá por uma ampla transformação de raiz política, econômica, social e cultural de caráter socialista, onde os trabalhadores passem a assumir o controle efetivo do Estado enquanto classe produtiva e dominante.

Não se pode ter a ilusão de que a existência teórica, legal e constitucional do Estatuto da Cidade, a exemplo de qualquer lei, seja suficiente para garantir a transformação social para uma sociedade de qualidade superior, de caráter igualitário e socialista ou, dito de outra forma, garantir que suas diretrizes legais, por mais inquestionáveis, corretas, progressistas que sejam, consigam ter efeitos significativos sobre a disputa de poder e a apropriação das riquezas sociais.

As desigualdades sociais permanecerão intactas e, conforme a correlação de forças, até levadas ao extremo, como na conjuntura atual, onde os direitos dos trabalhadores, conquistados com tanto suor na luta urbana durante décadas, estão cada dia mais vilipendiados, ameaçados, abusados, distorcidos, apesar de toda a legislação existente. Assim, vê-se que as riquezas que a sociedade produz só têm sempre o destino de enriquecimento de uma pequena parcela da sociedade, dos já abastados bilionários, dos donos do capital. A acumulação e a concentração de riquezas se agravam cada vez mais, aumentando o contingente da população colocada em estado de pauperização absoluta, deteriorando as relações sociais de produção e consumo nas cidades.

O descompromisso dos gestores públicos municipais com a maioria da população despossuída e o comprometimento, cada vez mais escandaloso e direto, desses gestores com os interesses empresariais da cidade torna inquestionável que essa legislação não vai poder mudar a complexa realidade social, por mais correta que seja, por mais humanitária que se apresente, por mais que nos ampare nos debates e no confronto social e político. Na verdade, a nosso ver, nem mesmo o processo eleitoral em que muitos acreditam pode mudar as relações de poder na sociedade, transformando essa realidade urbana. Será necessário que a sociedade, principalmente os trabalhadores formais e informais, readquiram um grau de organização, mobilização e conscientização que permita a eles controlarem efetivamente o Estado, enfrentando massivamente quem está golpeando e espoliando o país e se apropriando das riquezas nacionais através, até mesmo, da adoção de políticas genocidas, como a do governo miliciano bolsonarista, que está no poder.

Este trabalho de empoderamento político da população excluída e de baixa renda, que não usufrui dos benefícios da cidade e da metrópole, encontra-se ainda incipiente, mas já mostra uma significativa perspectiva de crescimento em todos os setores nacionais. A sociedade hoje, 20 anos após o aparecimento do Estatuto da Cidade, já vem percebendo, com alguma clareza, que,

a depender dos dirigentes que controlam as instituições federais, estaduais e, quase sempre, as municipais, a perspectiva de uma “Reforma Urbana” jamais será implementada.

“Planejamento”, “Plano Diretor”, Democratização das Políticas Públicas”, Conselhos de Direitos”, “Participação nas Decisões” nos parecem conceitos bastante marcantes na sociedade atual e que pressupõem a disseminação de uma ideologia de cooperação de classe muito bem aproveitada pelas classes dominantes. Do ponto de vista de parcelas cada vez mais significativas da sociedade, uma postura de revolta da classe trabalhadora, dominada e explorada, que seja politicamente instrumentalizada para assumir o controle do Estado, é uma condição *sine qua non* para se conquistar uma sociedade humanizada, justa e democrática.

Os limites da ciência, da tecnologia, da ação acadêmica, da legislação, estão dados pelo seu próprio potencial adquirido e admitido por essa sociedade dominante, e precisam, portanto, serem reposicionados agora para dar suporte efetivo à mobilização da população urbana. A organização e a mobilização política assumem então o protagonismo da ação social transformadora, seja ela de caráter institucional ou popular.

Considerando o que expusemos e analisamos até aqui, é possível perceber que, para superar todo esse quadro conjuntural assinalado, seria necessário mesmo dar um salto de qualidade no sentido de possibilitar a atuação dos movimentos populares e comunitários, a atuação das entidades sociais democráticas, a ação concreta de entidades de categorias profissionais, sindicatos, organizações de bairros e distritais, movimentos estudantis, movimentos de trabalhadores em defesa de direitos salariais, enfim, serão as diversas e variadas lutas sociais que deverão definir a futura configuração das cidades brasileiras. Para isso, levantamos algumas premissas importantes para o engajamento político transformador do urbano:

1. Que a situação conjuntural que vivemos é transitória e que precisamos estar preparados para uma nova conjuntura onde o planejamento urbano possa ter consequências efetivas para a melhoria da qualidade de vida no Brasil.
2. Que o Estado de Santa Catarina, bem como a maioria dos estados, está desgovernado técnica e politicamente, controlado por uma casta administrativa, burocrática, incompetente, inconsequente e por grupos de técnicos que pouco oferecem à população de Santa

Catarina em termos de planejamento urbano e territorial, a não ser criar a ideologia das “políticas públicas”, sem qualquer eficácia em benefício da população.

3. Que a cidade de Florianópolis e sua Região Metropolitana precisem urgentemente da retomada da participação social nas decisões urbanas e com ação política da população para transformar os destinos das suas cidades que hoje possuem instituições legislativas, judiciais e executivas totalmente controladas pela ação do capital.
4. Que a universidade, apesar de possuir alguns projetos de pesquisa e extensão na área de urbanismo, tem grandes limitações para desenvolver estudos teóricos aprofundados e práticas eficientes para orientar o futuro das cidades. Estudos parcelados de planejamento, ainda que de bom nível técnico, porém de baixo nível de compreensão da realidade social e política, não chegam a responder às demandas da sociedade e cujos autores técnicos acabam quase sempre se deixando cooptar pelos interesses da elite predadora.
5. Que a sociedade catarinense precisa de um grupo de pesquisa e extensão com conhecimento interdisciplinar e interinstitucional, em redes nacionais e internacionais, cuja amplitude possa dar conta das inúmeras tarefas de pensar e agir sobre o “urbano/rural” e a transformação da sociedade, de forma independente da ideologia oficial ou interesses privados sobre a cidade. Para tanto, está em processo de institucionalização o Instituto Cidade e Território (ICT) que deverá, democraticamente, unificar setores acadêmicos com a sociedade civil.
6. Que a prática de atuação, seja de cunho político ou técnico, de ensino, pesquisa, extensão e projetos, se dê tanto ao nível da política geral, nacional e estadual, como local e comunitária e orientada para atender, prioritariamente, os interesses da maioria da população mais pobre e excluída da apropriação dos meios de consumo urbanos, na direção da obra de H. Lefebvre e de D. Harvey:

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual para acessar

sobretudo, um direito coletivo, ao invés de individual, pois esta transformação inevitavelmente depende do exercício de um poder coletivo para dar nova forma ao processo de urbanização. O direito a fazer e refazer nossas cidades e nós mesmos é, como quero argumentar, um dos mais preciosos, e ainda assim mais negligenciados, de nossos direitos humanos”.<sup>9</sup>

“...o direito à cidade se manifesta como forma superior de direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (a atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade”.<sup>10</sup>

## Referências

ANDRADE JR, Manoel Arriaga. *Plano Diretor Físico da UFSC, 1996*. Diagnóstico Geral. UFSC/ETUSC. Comissão do Plano Diretor. 1996.

ANDRADE JR, Manoel Arriaga, AMARAL, Maria das Graças Velho; VIEIRA, Carlos Roberto; Pereira, NICOLODI, Janilda Terezinha; RUSSI, TAMARA Juliane; ELLER, Moisés. *Plano Diretor da UFSC – Revisão Conceitual, Definições Urbanísticas e Ambientais*. UFSC, Comissão do Plano Diretor, 2010.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, Edição do autor, 2005.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana*. 2014.

LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia e ROSSI, Pedro. *O Novo Ataque Cerrado às Cidades Brasileiras*. Outras Palavras. Publicado em 27 set. 2021.

---

<sup>9</sup> Harvey, David – The Night in the City (setembro–outubro de 2008). *New Left Review*. II (53): 23–40. [https://pt.wikipedia.org/wiki/Direito\\_%C3%A0\\_cidade#cite\\_note-5](https://pt.wikipedia.org/wiki/Direito_%C3%A0_cidade#cite_note-5)

<sup>10</sup> LEFEBVRE, H. *Direito à cidade*. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

PERES, Lino Fernando B.; SUGAI, Maria Inês; LONARDONI, Fernanda Maria; RECHE, Daniella. Espaços de Pobreza e Mercado Imobiliário Informal na Área Conurbada de Florianópolis. *Anais da 58ª Reunião Anual da SBPC* - Florianópolis, SC - julho/2006.

PLAMUS – Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis. *Relatório Final*. Governo do Estado de Santa Catarina. 2015.

SUGAI, M. Inês. *Segregação Silenciosa*. Investimentos Públicos e Dinâmica Socioespacial na Área Conurbada de Florianópolis: Ed. UFSC, 2015.

SUGAI, M. Inês. *Segregação silenciosa: Investimentos Públicos e Distribuição Sócio-Espacial na Área Conurbada de Florianópolis*. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2002.

TRÓTSKI, Leon. *A Revolução Permanente*. Kairós, 1985.



# Espaço livre público e o planejamento do território, 20 anos de Estatuto da Cidade

Maria da Graça Agostinho

## Introdução

Este trabalho propõe uma reflexão sobre o planejamento do território a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 (BRASIL, Lei 5.788/90), e a necessidade de incorporar princípios e metodologias que estabeleçam os espaços livres públicos como elementos estruturadores do espaço urbano.

Ao refletir sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade deparamos com retrocessos diante das conquistas sociais por direitos ao longo das últimas décadas. Seria um momento de celebração, avaliar o processo e avançar para além das conquistas do processo de redemocratização no Brasil. No entanto, se faz necessário consolidar os avanços, resistir para não retroceder.

A construção da cidadania no Brasil está cheia de contradições, avanços e recuos, impossível de ser pensada a partir de um desenvolvimento linear e cumulativo. Está constantemente ameaçada pelas práticas políticas arcaicas e autoritárias e não está garantida por si só ou por força de lei. A cidadania é uma conquista, um exercício constante da ação política (CARVALHO, 2001).

## Estatuto da Cidade, planos diretores e poder local

A história da política urbana no Brasil nos revela inúmeras resistências ao processo de democratização da produção do espaço urbano. Nossa reflexão reco-

nhece a necessidade imprescindível de garantir os direitos conquistados na Constituição de 1988 e, mais especificamente, com a aprovação do Estatuto da Cidade, lei que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Estabeleceu a garantia do direito a cidades sustentáveis e a obrigatoriedade da participação da população nos processos de planejamento e gestão dos municípios, em especial, na elaboração dos seus planos diretores, constituindo-se em um dos elementos mais importantes para a construção da democracia nas cidades brasileiras.

Segundo Maricato, o desafio que estava colocado para o Estatuto da Cidade era o desenvolvimento de um planejamento democrático no Brasil (MARICATO, 2001). Após 20 anos da sua implantação, como está esta realidade? A resposta a essa questão não é simples, pois o planejamento do território, sendo responsabilidade dos municípios, teve resultados variados a depender da correlação das forças políticas locais. Nesse sentido, o poder local, suas relações e interesses passaram a ter uma importância fundamental para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Algumas experiências no Brasil que avançaram na construção de um planejamento democrático estão relacionadas, em geral, com gestões municipais do campo progressista.

Portanto, as experiências de elaboração de Planos Diretores Participativos têm revelado possibilidades e limites que dependerão da correlação de forças locais. Apesar das condições favoráveis que se apresentaram a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, da criação do Ministério das Cidades e das realizações das Conferências das Cidades, a ampliação do processo participativo vai depender de várias características e condicionantes históricos em cada município, entre os quais aqueles decorrentes do contexto político local (AGOSTINHO, 2006).

Nesse processo, desenvolveu-se uma revisão crítica do papel dos planos diretores nas cidades brasileiras, que têm sido expressão de uma prática tecnicista baseada na concepção de planejamento físico-territorial clássico, com atuação preferencialmente institucional. Nas últimas décadas, esses planos têm cumprido um papel ideológico mais do que instrumento de orientação da gestão e dos investimentos, bem como instrumento de poder e obtenção de privilégios (VILLAÇA, 1999).

O Estatuto da Cidade estabelece princípios e instrumentos para a democratização da gestão e do planejamento do território nos municípios brasileiros, cujo principal elemento é a participação direta da sociedade civil nos processos de decisão. O processo participativo cria a possibilidade do resgate do sujeito que se fortalece e se impõe em pensar a cidade através da ação política.

## O planejamento do território e os espaços livres públicos

A partir dessas considerações iniciais, propomos a reflexão sobre o planejamento do território e a importância dos espaços livres públicos para a construção de cidades democráticas e sustentáveis, conforme apontado pelo Estatuto da Cidade, bem como contribuir para a construção de novos conceitos e instrumentos de planejamento do território que capacitem as cidades para as demandas sociais e ambientais, bem como para as condições impostas pelas mudanças climáticas.

O tema sobre os espaços livres públicos, considerando a sua multifuncionalidade, aparece no Estatuto da Cidade de forma transversal. No artigo 2º, que estabelece diretrizes gerais para a política urbana e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, aparece o direito ao lazer como uma das garantias do direito a cidades sustentáveis, bem como o direito ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana e ao transporte público. A lei apresenta também a necessidade da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, um tópico amplo, mas que inclui praças e parques, entre outros espaços públicos de lazer, assim como o direito à acessibilidade urbana e preservação e recuperação de patrimônio natural e cultural. Os direitos acima citados, que compõem o amplo direito à cidade, estão relacionados diretamente com a construção dos espaços livres públicos.

Espaço livre público, ou apenas, espaço público tem sido definido a partir de um esforço teórico-conceitual construído por diversos campos disciplinares das ciências humanas, bem como do urbanismo e paisagismo (AGOSTINHO, 2008).

MAGNOLI (1982) define o conceito de espaço livre como sendo os espaços livres de edificação, podendo ter seu caráter definido pelo domínio público ou privado. O espaço livre público é o suporte material cuja apropriação coletiva lhe dá o caráter de lugar de vida pública na cidade. As ruas, praças, parques e outros arranjos urbanísticos configuram o contexto arquitetônico da vida pública, dando condições de materialidade para que esta possa se manifestar (HOLSTON, 1993).

O espaço público é o lugar na cidade onde as diferenças podem e devem se manifestar se queremos construir uma sociedade democrática. São “espaços de apacecimentos” como condição para o exercício da liberdade, vitais para a ação política (ARENDETT, 2002, p. 195). Os espaços públicos são abertos e acessíveis a todos, todo o momento, sua propriedade é pública, ou seja, de todos, “pertence à coletividade” (PANERAI, 1994, p. 79). Na cidade, através da apropriação social dos es-

paços públicos, construímos os sentidos de localização e identidade, fundamentais para a construção da memória coletiva e do sentido de pertencimento a um lugar.

Segundo Lavalle (2005), a constituição plena do espaço público requer a reunião de três dimensões constitutivas que definem o seu caráter “público”. A dimensão social o constitui como lugar de encontros e trocas, lugar de sociabilidades. A dimensão política estabelece sua condição de domínio público, ou seja, de todos ou do interesse de todos. A dimensão comunicativa estabelece o espaço público como o lugar da fala, da comunicação, da manifestação.

O conceito de espaço público, considerando as contribuições dos campos disciplinares da ecologia e do paisagismo, deve ser ampliado e valorizado. Acrescenta-se, portanto, a dimensão ecológica. Além de suas funções históricas como lugar público, cumpre também funções ecológicas no espaço urbano.

A contribuição da visão ecossistêmica incorpora de forma integrada os valores sociais e ecológicos para a compreensão da importância dos espaços livres públicos na cidade. Segundo Franco (1997, p. 99), a partir da abordagem sistêmica do mundo, “todos os elementos, incluindo as sociedades humanas, interagem numa gigantesca rede de relações”, “natureza e sociedade fundem-se numa totalidade organizada”.

As cidades são constituídas por ecossistemas urbanos, abertos, dinâmicos, complexos e interrelacionados. A integração dos sistemas naturais e construídos tem papel relevante na construção de cidades sustentáveis e resilientes (HERZOG e ROSA, 2010).

Os espaços públicos como parte de um amplo sistema de espaços livres constituem a origem e são base fundamental para o ordenamento do território. Queiroga (2012, p. 27) define o sistema de espaços livres (SEL) “como os elementos e as relações que organizam e estruturam o conjunto de todos os espaços livres de um determinado recorte urbano – da escala intra-urbana à regional”. Como um sistema aberto, segundo o autor, o SEL urbano se relaciona com o SEL regional, “e assim sucessivamente, redefinindo-se reciprocamente em um processo dialético escalar”.

O planejamento do território deve considerar os espaços livres públicos como um sistema integrado e multifuncional, sobre o qual “se apoia a grande duração que assegura a permanência da cidade”. Assim, “deve-se dar extrema atenção ao traçado e ao arranjo dos espaços públicos, como herança comum que é necessário respeitar, conservar e transmitir” (PANERAI, 1994, p. 79).

Os planos diretores produzidos no Brasil ainda dão enorme importância aos planos de zoneamento e seus parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo

para o desenvolvimento urbano. Nesse sentido, torna-se necessário desenvolver novas metodologias de trabalho que atuem de forma interdisciplinar e multiescalar e favoreçam a integridade das condições ambientais, sociais e culturais.

Os espaços públicos, a partir da crítica ao urbanismo moderno, devem incorporar o caráter multifuncional, como espaços de mobilidade, sociabilidade/lazer e ambiental e integrados com a preservação dos ecossistemas naturais, na escala do município e da região, formando o sistema de espaços livres e estabelecendo as bases para a ocupação do território.

O Estatuto da Cidade prevê instrumentos de planejamento como o plano/zoneamento ambiental e o plano de mobilidade que poderiam ser aplicados de forma integrada, pois fundamentam as condições de capacidade de suporte para estabelecer o plano de uso e ocupação do solo.

Nesse sentido, experiências em Portugal de ordenamento do território, em algumas cidades como Lisboa e Setúbal, apresentam uma contribuição importante ao aplicar o conceito de estrutura verde e estrutura ecológica. Conceito emergente, com abordagem sistêmica, abrangente e transdisciplinar, podendo ser aplicado em diversas escalas.

A concepção de estrutura verde, apresentada no Plano Verde de Lisboa, “está ligada ao contexto global da organização física da cidade” e trata os espaços livres como um todo interligado, como “uma sequência contínua ou descontínua de espaços territoriais com identidade própria, constituída a partir dos valores culturais e paisagísticos, do espaço natural e urbano, apoiando-se nos valores telúricos primordiais do sítio” (RIBEIRO TELLES, 1997, p. 19).

O conceito de estrutura ecológica é aplicado como uma rede multifuncional e estabelece subsistemas integrados e interrelacionados: o Sistema Azul (circulação da água; Sistema Verde (produção da biomassa – solo e vegetação); Sistema Cultural (preservação da memória coletiva) e Sistema Mobilidade (promoção da mobilidade sustentável) (FERREIRA e MACHADO, 2010).

No Brasil, são importantes referências os trabalhos de planejamento paisagístico, como os desenvolvidos por Rosa Kliass, entre outros. Os planos desenvolvidos para as cidades de Curitiba e Salvador, nas décadas de 1960 e 1970, respectivamente, são precursores<sup>1</sup>. Tinham como objetivo subsidiar “o planejamento urbano da cidade, no sentido de levantar o potencial paisagístico do município e indicar

---

<sup>1</sup> Plano Preliminar Paisagístico de Curitiba (1965-1966) e Plano de Áreas Verdes e Espaços Abertos da Cidade de Salvador (1977).

critérios a serem adotados na ocupação do sítio e uso do solo” (KLIASS, KFOURI e OLIVEIRA, 1986, p. 7).

Portanto, no processo de elaboração do plano diretor, é necessária a construção de um plano do sistema de espaços livres interligando desde os espaços públicos até as áreas de preservação natural, cultural e paisagística (aqui, no mínimo as estabelecidas por lei federal). Somente com base nesse plano é possível estabelecer os critérios para o uso e ocupação do solo atendendo as funções urbanas de moradia, comércio, serviços, indústria, entre outros.

## **Florianópolis, os espaços livres públicos e o plano diretor pós-Estatuto da Cidade**

A aprovação do Plano Diretor de Florianópolis em 2014 foi resultado de um longo processo, difícil e conflituoso, iniciado em 2006. Foi marcado pela baixa vontade política dos governos municipais de aplicar as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, especialmente em garantir a elaboração de um Plano Diretor Participativo.

A cidade produzida tem refletido a correlação de forças locais que estão em disputa, muitas delas históricas, que expressam interesses antagônicos sobre a cidade que se quer construir. Tal situação, em detrimento do bem coletivo, se refletiu no processo de elaboração do plano diretor, aprovado com diversos problemas.

O Plano Diretor de Florianópolis aborda a questão dos espaços livres públicos de forma fragmentada e pontual. Percebemos que não há uma política pública relevante para a constituição de um sistema de espaços livres públicos no município, no geral consolidando apenas o que já existe, fato agravado pela distribuição desigual no território, apesar das demandas históricas não atendidas por espaços públicos em quantidade e qualidade adequados.

Em estudo sobre a produção das praças em Florianópolis, Vaz (2016) constata que a quantidade de praças no município está muito aquém das necessidades da população e localizadas de forma concentrada no distrito sede.

Até meados do século XX, a área urbana de Florianópolis se concentrava no polígono central na Ilha de Santa Catarina, onde foram localizados os principais investimentos em espaços públicos. Destaca-se a Praça XV de Novembro, oriunda do traçado colonial. No início do século XX, são criados os primeiros jardins públicos ou praças ajardinadas, como a Praça Getúlio Vargas que, surgiu, entre outras, do processo de expansão urbana da área central. É desse período a construção da

Avenida Hercílio Luz, ampla avenida arborizada com a canalização do rio da Bulha. Tal obra promoveu, pela ação do Estado, a expulsão da população mais pobre que ali habitava.

As demandas históricas não atendidas por espaços públicos, especialmente equipamentos de lazer, estão relacionadas com a dinâmica do crescimento urbano e o padrão de organização socioespacial em Florianópolis, a partir das décadas de 1960 e 1970.

O crescimento urbano de Florianópolis, nesse período, é influenciado pelo aumento das funções político-administrativas dos governos federal e estadual. Como capital do estado de Santa Catarina, recebeu muitos investimentos em infraestrutura urbana como as obras do sistema viário. A construção da Ponte Colombo Salles, do Aterro da Beira-mar Sul e da Avenida Beira-mar Norte e sua ampliação até o campus da UFSC impulsionaram a expansão urbana do município. Num primeiro momento, o crescimento urbano ocorreu em direção às áreas localizadas na Bacia Hidrográfica do Itacorubi, onde muitos loteamentos foram construídos intensificando a ocupação dos atuais bairros da Trindade, Córrego Grande, Santa Mônica e Itacorubi, estendendo-se, nas décadas seguintes, para todo o território do município (AGOSTINHO FACCIO, 1997). O Quadro 1 mostra o número de loteamentos e condomínios que foram aprovados desde a década de 1940.

**Quadro 1: Número de loteamentos e condomínios aprovados, por década ou período, em Florianópolis**

Década/ período	Loteamento			Condomínio		
	Ilha	Contin.	T	Ilha	Contin.	T
1940	22	17	39	-	dno*	-
1950	46	57	103	-	dno*	-
1960	32	22	55	-	dno*	-
1970	27	20	47	3	-	3
1980	22	8	30	70	1	71
1990-1996	9	dno*	9	29	1	27
2000-2021	35	2	37	127	1**	128

SUGAI (1994), Oliveira (1999), Gebara (2008) e SUSP (2014). \* dno - dado não obtido; \*\* entre 2000 e 2007

Fonte: VAZ, 2016.

Nesse processo, foi construída uma cidade para o carro individual. Como em muitas cidades no mundo todo, grandes quantidades de carros tomaram as ruas e avenidas, marcando o início do processo que corroeu as condições necessárias para as pessoas se envolverem em uma vida pública nas cidades (GEHL, 2013).

A partir das últimas décadas do século XX, Florianópolis apresentou índices de crescimento populacional expressivos, impulsionados, principalmente, pelo fluxo migratório. Assim, como ocorreu na urbanização brasileira, a dinâmica da produção do espaço urbano em Florianópolis produziu cidades partidas. Por um lado, a produção da cidade formal com investimento público em infraestruturas e equipamentos coletivos urbanos e, no geral, dentro da lei. Por outro lado, a formação da cidade informal sem investimento público, sem infraestrutura e equipamentos urbanos. O padrão do crescimento urbano foi marcado pela desigualdade social, segregação espacial e deterioração ou destruição do patrimônio natural e cultural. Essa realidade urbana marcou a produção dos espaços livres públicos nas cidades brasileiras, assim como em Florianópolis (AGOSTINHO, 2008).

Ao longo desse processo, surgiram padrões distintos de parcelamento do solo. Os loteamentos adequados à norma vigente, que apresentam a praça como parte importante do arranjo urbanístico, em geral aparecem em bairros de mais alta renda, mas também estão presentes em alguns conjuntos habitacionais construídos por ação do Estado, principalmente na década de 1970 (Imagem 1).

**Imagem 1: Praça do loteamento Parque São Jorge, resultado de tecido urbano residual, sem qualidade paisagística e sem calçadas**





O crescimento urbano e a construção dos loteamentos resultaram em aumento do número de praças. Algumas foram marcadas pela intencionalidade da forma, outras tantas resultaram de “sobras” do tecido urbano, formadas por áreas remanescentes dos loteamentos, assim como das obras do sistema viário. Verificou-se aumento quantitativo, mas, no geral, de baixa qualidade formal (VAZ, 2016).

A lei 6.766/79, que estabeleceu normas sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e a obrigatoriedade de dispor áreas públicas para fins de equipamentos coletivos urbanos, foi um avanço, mas não garantiu a produção de espaços públicos nas áreas informais da cidade.

Muitas áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos nos loteamentos também não se concretizaram, permanecendo como vazios urbanos ou incorporadas de forma privada, especialmente com o surgimento dos condomínios fechados. Há uma discrepância apontada por Vaz (2016) sobre o número de loteamentos construídos e o aumento de praças efetivamente implantadas (Imagem 2).

### **Imagem 2 : Cidade de muros, construída para o carro e sem calçadas**



Autora: M. G. Agostinho.

Paralelamente à construção da cidade legal, intensifica-se o crescimento da cidade informal. Surgem os loteamentos irregulares, muitos decorrentes do

parcelamento da estrutura fundiária rural com suas origens no período colonial. Ao longo do tempo, essas terras foram sendo subdivididas, produzindo loteamentos do tipo espinha de peixe. Em geral, têm apenas uma via, de largura reduzida, com calçadas diminutas ou inexistentes. São as chamadas servições, com infraestruturas mínimas e sem espaço público de lazer (Imagem 3).

**Imagem 3: Bairro S. João do Rio Vermelho com tecido urbano marcado pelo parcelamento do solo do tipo espinha de peixe**



Fonte: Google Earth, imagens de 2020.

Surgem, também, as ocupações informais, que têm suas origens no final do século XIX, após a abolição da escravatura, formando as primeiras favelas nas encostas do Maciço Central do Morro da Cruz. Com o agravamento das condições econômicas e o aumento da pobreza no Brasil, sobretudo após as décadas de 1980 e 1990, em Florianópolis ocorreu um aumento significativo da população que vive em condições de informalidade da posse da terra e vulnerabilidade social. Em estudo realizado em 2004, foram contabilizados 61 assentamentos informais que correspondiam a 14% da população do município, em áreas residenciais com infraestruturas e equipamentos urbanos precários ou inexistentes (SUGAI, 2009).

Como resultado desse processo de produção do espaço urbano em Florianópolis, verifica-se que não há espaços públicos adequados à necessidade da população, em especial espaços públicos de lazer, considerando quantidade

e qualidade. Ampliaram-se os problemas urbanos que se somam às necessidades históricas jamais satisfeitas de moradia, saneamento, mobilidade, entre tantas outras que compõe o direito à cidade.

Vaz (2016, p. 147) alerta sobre “o desconhecimento do poder público sobre a situação e a localização das praças hoje existentes”, bem como das áreas de domínio público destinadas à implantação de espaços públicos de lazer.

Os programas de adoção de praças a partir da década de 1990, através de parcerias público-privadas, para a manutenção de praças, são ações pontuais que não resolvem o problema da falta de espaços públicos de lazer e reforçam os investimentos em algumas poucas áreas da cidade já assistidas, especialmente na área central.

Outro aspecto que demonstra falta de interesse histórico dos governos municipais em investir na criação de espaços públicos de lazer refere-se aos parques urbanos. Alguns casos são emblemáticos, como a proposta de criação dos parques urbanos na Ponta do Coral e na cabeceira da ponte Hercílio Luz, reivindicados por movimentos socioambientais, desde os anos de 1980, como o Parque Cultural Campeche (PACUCA), na parte leste insular de Florianópolis. O Parque da Luz consolidou-se pela ação da Associação Amigos do Parque da Luz, sendo reconhecido oficialmente como parque urbano, mas com pouco investimento do poder público municipal (AGOSTINHO, 2008). Há que destacar que as três propostas citadas de criação de parques urbanos foram resultado de ampla mobilização social e ambiental que resistiram às ações de sucessivas administrações municipais que queriam outra destinação para os locais.

A demarcação das AVLs (Áreas Verdes de Lazer) no atual Plano Diretor de Florianópolis, no mapa de uso e ocupação do solo, consolida os espaços públicos de lazer existentes. No entanto, a previsão de ampliação futura de novas áreas para implantação de praças e parques está aquém das necessidades sociais e ambientais.

Florianópolis possui um potencial enorme para a criação de espaços públicos de lazer de qualidade, principalmente em associação com a conservação e recuperação da natureza no espaço urbano. No entanto, os rios urbanos sofrem com processos de degradação contínua, invisibilizados pela canalização ou ocupação irregular das margens, situação agravada pela precariedade do saneamento básico e pela poluição ambiental (Imagem 4).

#### Imagem 4: Rios urbanos, ocupação das bordas e degradação dos ecossistemas naturais e da paisagem



Autora: M. G. Agostinho.

Nas áreas de proteção de encostas, temos o exemplo do Parque Natural Municipal do Morro da Cruz, compatibilizando o uso de lazer com área de preservação de ecossistemas naturais. A implantação do parque foi resultado de cooperação entre prefeitura e governo federal, inaugurado em 2013. A proposta do Parque Linear do Córrego Grande é outro exemplo de como compatibilizar espaço público de lazer com preservação e recuperação ambiental de borda de rio, parcialmente implantado através de ações de contrapartida.

No atual Plano Diretor de Florianópolis, no mapa de uso e ocupação do solo, os ecossistemas naturais protegidos apresentam-se como APP (Área de Preservação Permanente). No entanto, somente as áreas de encosta e planícies estão demarcadas; as áreas de borda de rio, salvo algumas exceções, não estão. É preciso garantir a proteção através das demarcações como APP, no mínimo considerando o que está estabelecido por lei federal, incluindo os rios urbanos, embora estas demarcações hoje estejam em risco de serem flexibilizadas ou extintas pelos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional alterando o atual Código Florestal (Lei 12.651/2012)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Projetos de Lei do senador de Santa Catarina Jorginho Mello, PL 1.869/21, e do deputado catarinense Rogério Peninha Mendonça, PL 2.510/19, que alteram os limites das margens de rio e deixam para os municípios brasileiros a responsabilidade de estabelecer estes limites de proteção ambiental.

No processo de elaboração do plano diretor municipal é necessário pensar o desenvolvimento urbano a partir de um plano do sistema de espaços livres e seus subsistemas, incorporando de forma integrada desde os espaços públicos até as áreas de preservação natural, cultural e da paisagem. O sistema de espaços livres públicos, na escala intraurbana, cumpre um papel estruturador da forma urbana e estabelece os critérios para o uso e ocupação do solo para as funções urbanas de moradia, comércio, serviços, indústria, entre outros.

É necessária a elaboração de mapeamento de todos os espaços públicos implantados ou com potencial para implantação. Demarcar as áreas de domínio público, especialmente remanescentes dos loteamentos, para a implantação de espaços públicos de lazer e equipamentos comunitários, assim como demarcar as áreas de preservação dos ecossistemas naturais e as áreas de risco. Alguns instrumentos do Estatuto da Cidade, como o direito de preempção, entre outros, podem contribuir para a ampliação e construção do sistema de espaços livres públicos, sendo utilizados para aquisição de novas áreas pelo município para a implantação de praças e parques, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou paisagístico. Tais áreas devem ser definidas no plano diretor para atender às demandas da população de acordo com critérios de distribuição territorial.

Assim, partir de uma visão holística, o planejamento do território deve incorporar princípios que estabeleçam os espaços livres públicos como elementos estruturadores do espaço urbano, construindo um sistema integrado e multifuncional. Para a construção de uma cidade sustentável, humana e caminhável devemos estabelecer princípios que diminuam o espaço dos carros nas ruas, dando prioridade ao transporte público e ao pedestre, com calçadas acessíveis e arborizadas; ampliar as áreas vegetadas no meio urbano e as áreas de lazer como praças e parques com paisagismo que respeite os ecossistemas naturais locais e acessíveis; ampliar o uso misto e fachadas ativas para estimular os deslocamentos a pé ou por bicicleta e fortalecer a vida urbana; incorporar as infraestruturas verdes e a agricultura urbana.

Para tanto, é necessário estabelecer políticas públicas para os espaços livres com critérios e prioridades definidos de forma transparente com a participação da população. Os avanços técnicos e científicos do pensar a cidade e o território somente resultarão em mudanças se estiverem acompanhados pela ação política.

Há uma relação entre a existência de espaços públicos e a garantia do direito à cidade e à paisagem, condição para a construção de cidades democráticas, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.

## Referências

AGOSTINHO, Maria da Graça. *Espaço público urbano e cidadania nas cidades contemporâneas: o caso do Parque da Luz em Florianópolis*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Humanas). Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor Participativo e a construção do espaço público nas cidades brasileiras a partir do Estatuto da Cidade: possibilidades e limites. In: Anais do Seminário Internacional Planejamento Urbano no Brasil e na Europa: Um Diálogo Ainda Possível? UFSC, 1, Florianópolis, 23 a 25 out. 2006. *Anais...* Florianópolis, UFSC, 2006.

AGOSTINHO FACCIO, Maria da Graça. *O Estado e a transformação do espaço urbano: a expansão do Estado nas décadas de 60 e 70 e os impactos no espaço urbano de Florianópolis*. Florianópolis, 1997. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

ARENDDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2002.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil, um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FERREIRA, J. C.; MACHADO, J. R. Infra-estruturas verdes para um futuro urbano sustentável. O contributo da estrutura ecológica e dos corredores verdes. *Revista LABVERDE*, [S. l.], n. 1, p. 69-90, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revistalabverde/article/view/61279>. Acesso em: 30 jul. 2021.

FRANCO, Maria Assunção R. *Desenho Ambiental: uma introdução à arquitetura da paisagem como paradigma ecológico*. São Paulo: Annablume-FAPESP, 1997.

GEHL, Jan. *Cidades para pessoas*. São Paulo, Perspectiva, 2013.

para a paisagem urbana. *Revista LABVERDE*, [S. l.], n. 1, p. 92-115, 2010. DOI: 10.11606/issn.2179-2275. v0i1. p. 92-115. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revistalabverde/article/view/61281>. Acesso em: 29 jul. 2021.

HOLSTON, James. *A cidade modernista, uma crítica e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

KLIASS, Rosa, KFOURI, Jamil e OLIVEIRA, Vanusa. Estudo de áreas verdes e espaços abertos, prefeitura Municipal da cidade de Salvador. *Cadernos Brasileiros de Arquitetura/Projeto Editores Associados*, São Paulo, v. 5, 1986.

KLIASS, Rosa. *Rosa Kliass: Desenhando paisagens, moldando uma profissão*. São Paulo: SENAC, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza. As dimensões constitutivas do espaço público: uma abordagem pré-teórica para lidar com a teoria. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, v. 25, n.46, p. 33-44, jan./jul. 2005.

MAGNOLI, Miranda M. E. M. *Espaços livres e urbanização: uma introdução a aspectos da paisagem metropolitana*. 1982. Tese (Livre-docência). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PANERAI, Phillippe. O retorno à cidade: o espaço público como desafio do projeto urbano. *Revista Projeto*, São Paulo, abril - 1994.

QUEIROGA, Eugênio F. Sistemas de espaços livres e esfera pública em metrópoles brasileiras. *Revista Interdisciplinar de Cultura*, Campinas, SP, v. 19, n. 1, p. 25-35, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/resgate/article/view/8645703>. Acesso em: 29 mar. 2021.

RIBEIRO TELLES, Gonçalo. *Plano Verde de Lisboa*. Lisboa: Edições Colibri, 1997.

SUGAI, Maria Inês. Há favelas e pobreza na “Ilha da Magia”? In: ABRAMO, Pedro. *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: ANTAC, 2009, p.162 - 200.

VAZ, Murad J. M. *A produção do espaço público em Florianópolis: as praças e a vida urbana*. Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2016.

VILLAÇA, Flávio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: Souza, M. A. de. *Metrópole e globalização*. São Paulo: Cedesp, 1999.



## Sob ataque da imprensa: o papel dos “contra” na defesa de Florianópolis (SC)

Míriam Santini de Abreu

“Os contra contra-atacam” é o título da coluna de Sérgio da Costa Ramos na edição de 3/4 de julho de 2021 no jornal *Notícias do Dia*, do Grupo ND. “Pergunta-se de que raízes se nutrem esses arautos do atraso. Gente que é contra tudo, até contra um jardim florido ou uma inocente pracinha?”, lamenta o colunista, ao abordar as exigências da justiça para a instalação de uma praça na Rua Bocaiúva, no Centro de Florianópolis, por ali terem sido encontrados bens arqueológicos (RAMOS, 3-4 jul. 2021). Vindo de família originária de proprietários rurais e pecuaristas de Lages (SC) e ligada a negócios imobiliários, Sérgio é irmão de Paulo, o Costa Ramos que, lá no início dos anos 1990, esteve à frente da consolidação de uma expressão que, segundo o historiador Reinaldo Lohn, é uma das mais caras no vocabulário político de Florianópolis: “do contra”. A expressão está viva e volta e meia aparece na mídia hegemônica quando o assunto são as críticas à voracidade imobiliária dos grupos dominantes de Florianópolis. Quem critica é “do contra”. Nos 20 anos do Estatuto da Cidade, este artigo aborda como o embate está alinhado à construção, pelos grupos dominantes, da ideologia – disseminada pela mídia hegemônica – que legitima o turismo como “vocação natural” de Florianópolis e deslegitima qualquer contestação de tal “vocação” ou que proponha outros caminhos para a “Ilha da Magia”.

Em 27 de janeiro de 2017, quando ainda era colunista do *Diário Catarinense*, Sérgio da Costa Ramos publicou nota intitulada “Os do con-

tra” que abria assim: “Por que será que Floripa se tornou uma espécie de quartel general do (sic) chamados contra, gente que é contra tudo, sejam equipamentos urbanos para o turismo ou mobilidade, como uma nova ponte, um hotel ou uma marina?” (RAMOS, 27 jan. 2017). Em 14 de março de 2014, o colunista Cacau (Cláudio) Menezes, em coluna intitulada “Se hay lucro, soy contra”, sobre a polêmica envolvendo a demolição dos *beach clubs* na praia de Jurerê Internacional, afirmou: “Fato que só reforça que Florianópolis sofre com o movimento dos “do contra”, sem embasamento e apoio majoritário da população. São contra apenas por ser contra” (MENEZES, 14 mar. 2014). Hoje no Grupo ND, na época Cacau Menezes escrevia no Grupo RBS, atual NSC, vinculado à Rede Globo.

Ao longo dos últimos 20 anos, nos embates em torno do plano diretor de Florianópolis, nas colunas aparecem, além da expressão “do contra”, exemplificada nas notas já citadas, muitas outras: “ecochatos”, “militantes”, “ideólogos da esquerda”, “ativistas da esquerda”, “turma do atraso”. A base ideológica dos ataques, calcada nos interesses dos grupos dominantes da capital, é a “vocação turística” de Florianópolis. Sob a gestão do atual prefeito de Florianópolis, Gean Loureiro (DEM), em segundo mandato, essa base incluiu duas ramificações discursivas: a “inclusão social” e a “sustentabilidade”.

Desde o início da década de 1990, assinala Lohn, as manifestações de pessoas, grupos e movimentos sociais críticos a projetos públicos e privados de intervenção urbana feitos em nome dos interesses turísticos são desqualificadas por provirem dos “contras”. A expressão foi largamente usada em uma campanha publicitária iniciada em outubro de 1991 e continuada em 1992, patrocinada pelos “Amigos de Florianópolis” – formada principalmente por empresários do ramo turístico – que acusavam grupos ecologistas e movimentos sociais de impedirem o desenvolvimento urbano da capital (LOHN, 2016, p. 194). A afirmação da vocação turística de Florianópolis evoca o processo de construção histórica e política desencadeada na segunda metade do século 20 que, afirma Lohn, ordenou e configurou a cidade:

Os investimentos públicos e as decisões estratégicas foram efetivados segundo um repertório de práticas e projeções que apontavam para uma nova dinâmica no cenário urbano. Os grupos que comandaram o processo não foram modestos em seus planos. Entre as formulações possíveis,

um cenário de futuro propugnou o turismo como anteparo da realização de lucros imobiliários e acumulação de fortunas por meio da abertura de loteamentos em balneários e a exploração das características ambientais da Ilha de Santa Catarina (LOHN, 2016, p. 21).

As características ambientais divulgadas nas campanhas publicitárias ligam-se à configuração físico-territorial da Ilha e à grande diversidade de paisagens, por sua condição de ambiente costeiro, do resultado da ação do tempo geológico e da história da ocupação e transformação dos sistemas naturais pela sociedade (FERRETTI, 2013, p. 38). A vegetação de encostas, de terras baixas, dunas, áreas inundáveis e corpos d'água representam juntos 68% da Ilha (FERRETTI, 2013, p. 142). Assim, qualquer medida relacionada à legislação ambiental na esfera nacional, estadual ou municipal gera intensos debates na capital catarinense, especialmente se restringir as possibilidades de ocupação.

Essa configuração territorial na Ilha e sua diversidade de paisagens são utilizadas para compor o discurso da vocação para o turismo. Mas tal vocação, alerta Ouriques, não passa de um determinismo, porque o componente natural, em si mesmo, não significa vocação, dissociado do social (OURIQUES, 1998, p. 11). Em livro publicado no final dos anos 1990, Ouriques assinala três jargões então correntes em praticamente todos os segmentos sociais florianopolitanos em relação ao turismo: a associação ao “ecologicamente correto”, à “qualidade de vida do povo” e à ideia de “indústria sem chaminés” (OURIQUES, 1998, p. 79). O marketing turístico atribuía às belezas naturais da Ilha de Santa Catarina a fundamentação principal para a expansão das atividades ligadas ao lazer e ao turismo, como se fossem “vocações naturais” (OURIQUES, 1998, p. 73). Os três jargões reaparecem continuamente na cobertura jornalística, nas continuidades e descontinuidades de um processo social que, em Florianópolis, é marcado pela intensa disputa pelas melhores localizações no espaço urbano.

A naturalização de uma suposta vocação turística como sendo do interesse de toda a população da capital trouxe, no início da década de 1990, a expressão que, como se viu, reaparece continuamente e designa os tidos como inimigos, e não “Amigos de Florianópolis”, nome da campanha de 1990. A campanha não era uma iniciativa isolada. Janeiro

(1997) mostra como, a partir de 1988, emerge um novo contexto que possibilita e institucionaliza a participação direta ou indireta de organizações sociais no processo de planejamento urbano local, abrindo caminho para organizações de empresários do setor turístico (JANUÁRIO, 1997, p. 123). As ações dessas organizações entre 1979 e 1995 se davam individualmente ou em conjunto com outras organizações, formando também estruturas ampliadas para levar a uma unidade empresarial a partir da ação conjunta de várias entidades em uma mesma organização, além da participação de agências do setor público municipal, estadual e federal, de empresas e entidades comunitárias. Destacam-se sindicatos e federações ligadas ao setor de hotéis, bares, restaurantes, agências de viagens e empresas de turismo, e estruturas ampliadas como Conselhos, Fundações e Fóruns. Concretiza-se assim a formação de redes de representação e ação empresarial do turismo em Florianópolis, em que são fundamentais os mecanismos ideológicos, com divulgação de projetos e interesses por meio de empresas de comunicação de massa, “(...) transformando projetos particulares da classe em demandas gerais, sociais ou de senso comum para o desenvolvimento do local com referência ao turismo” (JANUÁRIO, 1997, p. 131-2).

Uma das entidades empresariais a que empresas de comunicação de massa estavam ligadas era a Fundação Pró-Turismo de Florianópolis (PROTUR), criada em 1989, que tinha entre as organizações empresariais fundadoras a ACIF (Associação Comercial e Industrial da Grande Florianópolis), a CDL (Câmara de Diretores Lojistas de Florianópolis) e o SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil de Florianópolis), além de agências públicas, empresas da construção civil, empresas e grupos hoteleiros e empresas privadas em geral. A PROTUR foi o embrião do Florianópolis e Região Convention & Visitors Bureau, associação sem fins lucrativos, fundada em 2003 e formada por empresas da iniciativa privada de Florianópolis e Região e que tem como objetivo o desenvolvimento socioeconômico por meio do aumento do fluxo turístico. Entre os fundadores constavam também as maiores empresas de comunicação do estado na época (JANUÁRIO, 1997, p. 94-5).

O primeiro presidente da PROTUR foi o empresário Fernando Marcondes de Mattos (1989-1991), que ocupou diversos cargos públicos e

em 1991 fundou a empresa Santinho Empreendimentos Turísticos S.A., à qual pertencem o Costão do Santinho Resort, considerado o maior empreendimento turístico-habitacional do Sul do País, e o Costão Golf, ambos no Norte da Ilha de Santa Catarina, próximo dos valorizados balneários de Jurerê Internacional, Canasvieiras e Ingleses. O ápice de representação de interesses, organização e ação empresarial da PROTUR concentrou-se, mostra a pesquisa de Januário, na gestão de Fernando Marcondes de Mattos. A partir de 1991, quando ele saiu da presidência, registra-se uma queda na participação proporcional e absoluta de empresários na categoria de mantenedores (JANUÁRIO, 1997, p. 113).

Em sua política de ação de promoção de Florianópolis como polo turístico, detalha Januário, a PROTUR distinguia dois segmentos de público – interno e externo – a partir de definição de marketing apoiada no slogan “Florianópolis um polo turístico internacional”, tendo como linha de base “Florianópolis vale a pena”. Os principais instrumentos para a realização destas atividades eram os meios de comunicação, entre os quais espaços publicitários em emissoras de TV e rádio e de uma coluna quinzenal nos jornais *Diário Catarinense* e *O Estado* (JANUÁRIO, 1997, p. 102).

Foi a PROTUR que organizou a campanha “Amigos de Florianópolis”, criada pela agência publicitária Propague e deflagrada contra os “inimigos da cidade”, com o lema “Preservar sim. Estagnar não”. Os principais alvos da campanha eram ambientalistas e vereadores que bloqueavam o andamento de projetos na Câmara Municipal favoráveis às demandas de empresários da área turística. Reportagem na edição de novembro de 1992 do *Zero*, jornal-laboratório do Curso de Jornalismo da UFSC, abordou o tema em reportagem de capa com a manchete “Megaprojetos desfiguram Florianópolis” (Figura 1). A reportagem cita, entre os “contra” atacados, as então vereadoras Clair Castilhos e Jalila El Achkar e o vereador Vitor Sérgio Schmidt (CARDOSO; SENA, 27 nov. 1993). Macedo afirma que a campanha “Amigos de Florianópolis” foi “(...) o auge dos embates entre forças opostas, os ‘do contra’ e os ‘a favor’, que proclamavam para si a responsabilidade sobre o futuro da cidade” (MACEDO, 2007, p. 10). A campanha deixou de ser exibida depois que três representações foram apresentadas e acolhidas pelo CONAR (Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária) (JANUÁRIO, 1997, p. 108).

**Figura 1: Capa do jornal Zero – 27 de novembro de 1992**



Fonte: Hemeroteca Digital Catarinense.

Do ponto de vista dos grupos dominantes e, em especial, da organização do setor empresarial, outro marco foi a fundação, em 2005, da Associação FloripAmanhã, formada por pessoas físicas e jurídicas ligadas ao meio empresarial, com destaque para os do setor de construção civil. A associação divulga como visão ser “(...) a principal instância não-governamental para pensar e propor soluções para a cidade” (QUEM SOMOS, Associação FloripAmanhã).

Em 2008, a associação lançou a publicação “Floripa Rumo a 2030”, com a pretensão de ser uma Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis e Região. Em 2016, a publicação foi relançada com novos documentos, sendo chamada de Floripa 2030. A primeira publicação foi o resultado de seis meses de discussões com 148 participantes de 84 entidades da Grande Florianópolis, com coordenação da Associação FloripAmanhã. Trata-se de um trabalho complexo, e aqui cabe destacar que foi tratado como “(...) a primeira proposta de planejamento urbano

construída colaborativamente para Florianópolis, um trabalho que se tornou referência para pesquisadores, gestores públicos e investidores” (FLORIPA 2030, 2019).

A mais recente organização dos grupos dominantes que planejam Florianópolis e produzem a ideologia apregoada na mídia hegemônica é o movimento Floripa Sustentável, criado em 2017 com cerca de 40 entidades. Integram o movimento, entre outros, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Santa Catarina (FECOMÉRCIO), a Associação Catarinense de Tecnologia (ACATE), a Associação Comercial e Industrial de Florianópolis (ACIF), a Câmara de Dirigentes Lojistas de Florianópolis (CDL) e a já citada Associação FloripAmanhã.

Em 8 de novembro de 2018, dias depois do segundo turno da eleição presidencial, o movimento publicou um texto de página inteira nas edições impressas do *Diário Catarinense* e do *Notícias do Dia* com o título “Os ventos do século XXI”. A abertura é a seguinte:

As últimas eleições nacionais mostraram que os ventos do século XXI são outros e que a sociedade cansou-se da tutela do Estado e quer ser protagonista.

Os mesmos ventos dizem que é a hora de Florianópolis dar um basta às forças externas que vêm retardando o seu desenvolvimento; de afirmar que deseja ser soberana para decidir suas questões simples e complexas; de proclamar que tem quadros competentes e responsabilidade social e ambiental para administrar o seu destino.

Florianópolis rejeita que decisões distantes das suas idiossincrasias queiram modelar os seus verdadeiros interesses. Eis que há duas décadas a intromissão indevida de agentes estranhos e a insegurança jurídica bloqueiam a viabilização dos seus grandes projetos (FLORIPA SUSTENTÁVEL, 8 nov. 2018, p. 7).

São citados os projetos da marina na Barra da Lagoa e do hotel na Ponta do Coral como exemplos, entre outros, de “iniciativas afetadas” e “emblemáticas”, possibilitando concretude ao que seriam os “verdadeiros interesses” de Florianópolis, universalizando interesses que de fato são particulares dos integrantes do movimento e ocultando os motivos pelos quais as obras foram impedidas, como as restrições da legislação ambiental.

No dia 15 de abril de 2019, o movimento apresentou um novo manifesto, intitulado “Manifesto em favor de Florianópolis”, “(...) para

levantar a discussão em torno da inclusão social como eixo de desenvolvimento da cidade” (MOVIMENTO..., 15 abr. 2019), tendo como lema “Prosperidade com Inclusão Social”. O manifesto afirma que o Movimento tem quatro pilares: o desenvolvimento econômico, a inclusão social, a preservação ambiental e o planejamento urbano (MANIFESTO..., 15 abr. 2019). Cabe destacar quais seriam as ações consideradas urgentes sugeridas pelo movimento Floripa Sustentável para a cidade:

Alterar o plano diretor para elevar o gabarito atual de 4 andares vigente na Ilha, com exceção do Centro, para 10 ou mais andares, de acordo com as características de cada região;

Construção de 4 mil residências por ano, não excluindo aquela parcela da população que se afavela nos morros, nas restingas, nos mangues e nas dunas, num processo que à jusante, aparece a criminalidade, o tráfico de drogas e a insegurança em toda a cidade;

Criação de novas centralidades (bairros que podem viver quase por conta própria para aliviar o trânsito entre as regiões e o Centro);

Disciplinar a entrada de imigrantes sem condições;

Multiplicar as iniciativas visando motivar crianças e adolescentes moradores em áreas precárias para o esporte, as música, o artesanato, etc;

Multiplicar as ações sociais nas favelas. (MOVIMENTO..., 16 abr. 2019)

A “inclusão social” é novidade no discurso empresarial, até então focado na sustentabilidade e na economia criativa. As ações revelam um elemento fundamental: as ações sociais nas favelas não são explicitadas, nem esclarecida a fonte de recursos para a construção de 4 mil residências por ano, em um cenário no qual há forte restrição de recursos em nível federal. Apesar de a inclusão social ser tomada como eixo de desenvolvimento da cidade, do ponto de vista dos impactos no espaço urbano o que interessa são os demais itens: construir prédios com mais andares, criar centralidades nos bairros e, sobretudo, *disciplinar* a entrada de imigrantes sem condições.

Na imprensa de Florianópolis, se dissemina a ideologia empresarial, tanto nas colunas quanto na abordagem de notícias e reportagens, nas quais predominam as fontes oficiais, empresariais ou institucionais. Um exemplo está no conjunto de cadernos especiais ND 15 + 15, um dos quais apresenta uma entrevista com a coordenadora do movimento em-



presarial intitulada “‘O Plano Diretor é o que mais incomoda o Floripa Sustentável’, diz Zena Becker”. Destaca-se a abertura da entrevista:

Para Zena, é fundamental revisar o atual Plano Diretor de Florianópolis e melhorar questões como a mobilidade, a infraestrutura e o saneamento básico da cidade, sem esquecer a inclusão social.

“A hora que você tem inclusão você tem desenvolvimento sustentável, porque tem desenvolvimento econômico, social e ambiental”. (DORNELLES, 18 ago. 2021).

Ao longo dos anos, veículos da mídia independente têm divulgado as manifestações dos movimentos populares para mostrar à população o que está por trás da ideologia empresarial. Citamos a *Folha da Lagoa* e o *Fala Campeche* nos anos 1990, a *Revista Pobres & Nojentas* nos anos 2000 e atualmente a *Rádio Campeche* e o *Portal Desacato*, entre outros. Essas iniciativas, porém, enfrentam dificuldades para se manter e não dão conta de alcançar a maioria da população. Até hoje o movimento popular de Florianópolis não conseguiu constituir um projeto jornalístico de alcance massivo voltado para a classe trabalhadora que se efetivasse como instrumento de disputa de hegemonia. No geral, são poucas as brechas na mídia hegemônica e, quando aparecem, depois da pressão dos movimentos populares, resumem-se a um ou dois parágrafos no final dos textos, com breves declarações recortadas de longas entrevistas e com pouca ou nenhuma possibilidade de provocar outras interpretações sobre a ocupação do espaço urbano de Florianópolis que não a defendida pelos grupos dominantes.

Idealizador da ideia do direito à cidade, Henri Lefebvre, em artigo no livro “Du Contrat de Citoyenneté”, publicado em 1990, lista o que nomeia como “Os novos direitos do cidadão”. Entre eles estão o direito à informação e o direito à expressão. Diz Lefebvre que um cidadão não deve nem pode ficar calado sobre o que o preocupa e que lhe diz respeito, mesmo que apenas indiretamente: “Isso é muito: todos os assuntos da sociedade preocupam todos os membros. Daí o direito de refletir, de falar, de escrever” (LEFEBVRE, 1990. p. 34). Em Florianópolis, a reflexão inspira dois desafios aos “contra”: revirar a linguagem a partir da potência do vivido para se afastar da cilada ideológica da “inclusão social” e da “sustentabilidade”, e tornar concreta uma experiência de comunicação/

jornalismo efetivamente contra-hegemônica que supere a mera crítica à mídia hegemônica e as tentativas vãs de nela abrir espaço para confrontar os discursos oficiais e empresariais. Em suma, mostrar que “os contra” são os e as que historicamente estiveram a favor do direito à cidade lefebvriano em sua potência, plenitude e radicalidade.

## Referências

AGUIAR, André Ruas de. *Analisando o Floripa 2030: um modelo hegemônico de cidade*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/160655>. Acesso em: 10 out. 2021.

CARDOSO, Cristine; SENA, Mariano. Megaprojetos turísticos beneficiam só a elite. *Zero*. Florianópolis (SC), 27 nov. 1993, p. 8-9. Disponível em <http://hemeroteca.ciasc.sc.gov.br/zero/zerojornais/zero1992nov.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

DORNELLES, Lorenzo. “O Plano Diretor é o que mais incomoda o Floripa Sustentável”, diz Zena Becker. *ND+*. Florianópolis (SC), 18 ago. 2021. Disponível em <https://ndmais.com.br/meio-ambiente/o-plano-diretor-e-o-que-mais-incomoda-o-floripa-sustentavel-diz-zena-becker/>. Acesso em: 10 out. 2021.

FERRETI, Orlando Ednei. *Os espaços de natureza protegida na Ilha de Santa Catarina*. Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/122896/323439.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 out. 2021.

FLORIPA SUSTENTÁVEL. Os ventos do século XXI. *Notícias do Dia*. Florianópolis (SC), 8 nov. 2018. Publicidade.

JANUÁRIO, Sérgio Saturnino. *Organização, ação e representação de interesses do empresariado do setor turístico em Florianópolis*. Dissertação apresenta-

da ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, 1997. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/77258/182466.pdf?sequence=1&i-Allowed=y>. Acesso em: 10 out. 2021.

LEFEBVRE, HENRI et LE GROUPE DE NAVARRENX . *Du Contrat de Citoyenneté*. Paris: Editions Syllepse et Editions Periscope, 1990.

LOHN, Reinaldo Lindolfo. *Artífices do futuro: cultura política e a invenção do tempo presente de Florianópolis (1950-1980)*. Florianópolis: Insular, 2016.

MACEDO, Chris Granato. *Amigos de Florianópolis? Os “do contra” e os “a favor” na perspectiva de Paulo da Costa Ramos*. Monografia apresentada ao curso de História da Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

MANIFESTO em favor de Florianópolis. *Movimento Floripa Sustentável*. 16 abr. 2019. Disponível em: <http://floripamanha.org/2019/04/movimento-floripa-sustentavel-vai-focar-na-inclusao-social-para-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 10 out. 2021.

MENEZES, Cacao. Se hay lucro, soy contra. *Diário Catarinense*. 14 mar. 2014. Coluna.

MOVIMENTO Floripa Sustentável lança novo manifesto em favor de Florianópolis. *Notícias do Dia*. Florianópolis (SC), 15 abr. 2019. Geral. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/movimento-floripa-sustentavel-lanca-novo-manifesto-em-favor-de-florianopolis/>. Acesso em: 10 out. 2021.

OURIQUES, Helton Ricardo. *Turismo em Florianópolis: uma crítica à “indústria pós-moderna”*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1998.

QUEM SOMOS. *Associação Floripa Amanhã*. Disponível em: <http://floripamanha.org/quem-somos/>. Acesso em: 10 out. 2021.

RAMOS, Sérgio da Costa. Os do contra. *Diário Catarinense*. Florianópolis (SC), 27 jan. 2017. Coluna.

RAMOS, Sérgio da Costa. Os contra contra-atacam. *Notícias do Dia*. Florianópolis (SC), 3-4 jul. 2021. Disponível em <https://ndmais.com.br/cultura/os-contra-contra-atacam/> . Acesso em: 10 out. 2021.

# O Estatuto da Cidade e a compreensão palíndroma da atuação homeostática e interagente do Ministério Público polímato

Paulo Antonio Locatelli

*“Nada é mais forte que uma ideia cujo tempo chegou”.*  
Victor Hugo

## Introdução

O direito ambiental, urbanístico e social dita a maior parte do trabalho do Ministério Público (MP) relacionado aos metadireitos. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) promoveu um diálogo substancial e conectou essas dimensões inafastáveis na estruturação jurídico-constitucional contemporânea.

Ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CRFB/1988 e para a configuração dos contornos normativos do meio ambiente urbano, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) apresenta fundamentos cruciais e consagra como objetivo da política urbana a construção de cidades sustentáveis (BRASIL, 2001, art. 2º, I). No espaço urbano, a sinergia e a integração dos elementos ambientais, sejam antrópicos ou naturais, conduzem a atuação do MP, com a finalidade de garantir qualidade de vida aos indivíduos e à comunidade.

Sob essa perspectiva, não obstante a decisão do Min. Herman Benjamin assinalar o tamanho da responsabilidade por trás do papel do Judiciário, a mesma consciência e discernimento cabem ao Ministério Público, ao advertir que:

O Judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer dizer que nada possa fazer em seu favor. Nenhum juiz, por maior que seja o seu interes-

se, conhecimento ou habilidades nas artes do planejamento urbano, da arquitetura e do paisagismo, reservará para si algo além do que o simples papel de engenheiro do discurso jurídico. E, sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juízes podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável. (BRASIL, 2010, §18)

Os princípios do Estatuto da Cidade necessitam do apoio dos órgãos públicos e da mudança de comportamento dos indivíduos e da Sociedade organizada para serem efetivamente aplicados. O foco supraindividual das suas diretrizes envolve que o raciocínio tido como correto, embora moralmente repreensível, seja afastado. Aqueles que não cumprem suas diretrizes formam um grupo pequeno que sabem que podem prosseguir com seu mau comportamento, em especial se não houver fiscalização contra isso ou se ela não for aplicada. Aqueles que desvirtuam as diretrizes do Estatuto sentem-se seguros e motivados porque obtêm lucros garantidos, imediatos e exorbitantes, enquanto as perdas se multiplicam e são suportadas por toda a coletividade. A mentalidade que almeja o benefício próprio a despeito do largo prejuízo alheio deve ser prioritariamente combatida (DIAMOND, 2020, p. 510-511).

A atuação comprometida, interagente e equilibrada dos membros do MP é fundamental para a efetivação dos princípios esculpidos no Estatuto da Cidade, permitindo que, independentemente da ideologia do público que assiste, seja compreendida e respeitada, pois o fim maior é o bem-estar da população com a garantia dos direitos sociais fundamentais.

## O Ministério Público

O MP está inserido no Título IV que trata da Organização dos Poderes, em seção própria, no Capítulo Das Funções Essenciais à Justiça, merecendo um capítulo separado dos Poderes da República na CRFB/88, lhe conferindo autonomia à altura da proeminência de sua missão constitucional, para a defesa dos valores fundamentais do Estado enquanto Sociedade. A CRFB/88 elenca como princípios institucionais do MP a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (BRASIL, 1988, art. 127, §1º) e estabelece como suas funções institucionais, além de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei, também o de

zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (BRASIL, 1988, art. 129, I-III).

Nesse sentido, o Min. Celso de Mello em voto emblemático afirmou:

Como se sabe, a Constituição da República atribuiu ao Ministério Público uma posição de inquestionável eminência político-jurídica e deferiu-lhe os meios necessários à plena realização de suas elevadas finalidades institucionais. Como guardião independente da integridade da Constituição e das leis, não serve a governos, ou a pessoas, ou a grupos ideológicos, não se subordina a partidos políticos, não se curva à onipotência do poder ou aos desejos daqueles que o exercem, não importando a elevadíssima posição que tais autoridades possam ostentar na hierarquia da República, nem deve ser o representante servil da vontade unipessoal de quem quer que seja, sob pena de o Ministério Público mostrar-se infiel a uma de suas mais expressivas funções, que é a de defender a plenitude do regime democrático. (BRASIL, 2020, p. 25)

Em Santa Catarina, a Lei Orgânica do MPSC (Lei Complementar Estadual n. 738/19) dispõe sobre as garantias e prerrogativas da Instituição, enquanto que o Ato n. 486/2017/PGJ define a forma de atuação e as atribuições do membro do MP que atua na defesa do meio ambiente, entre as quais se encontra a promoção de ações e medidas de natureza administrativa, civil ou criminal para defender o meio ambiente, desde temas como a proteção da flora e da fauna, poluição do ar e da água, poluição visual e sonora, preservação do patrimônio cultural, histórico, turístico e paisagístico, ordem urbanística, parcelamento do solo, usucapião e regularização fundiária em áreas urbanas, sanidade, preservação ambiental e qualidade de vida (SANTA CATARINA, 2017, art. 3º, III, a).

Ademais, para otimizar o desempenho de suas funções, foram criadas Promotorias de Justiça Regionais do Meio Ambiente e de atuação estadual. Respeitada a sua independência funcional, os novos conflitos exigem comprometimento ainda maior do membro do MP com a realidade social e com as estratégias e prioridades da Instituição. Com o objetivo de traçar metas e definir prioridades institucionais, o Plano Geral de Atuação (PGA) é o instrumento estruturante do planejamento do MPSC, que orienta e parametriza a atuação de todos os órgãos da Instituição com base em indicadores geopolíticos e sociais. Nessa perspectiva, o PGA elaborado para o biênio de 2020 e 2021 traz a defesa da ordem urbanística como prioridade institucional na área ambiental. O sexto objetivo estratégico visa “assegurar a defesa e a proteção do meio ambiente urbano e rural e o desenvolvimento sustentável” (MI-

NISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA, 2020, p. 4-28). Para alcançar o mencionado objetivo estratégico, acolheu-se como prioridade institucional a defesa da ordem urbanística, tendo por público-alvo, principalmente, a Administração Pública Municipal e a Sociedade.

O Estatuto da Cidade envolve políticas públicas, planos e investimentos em infraestrutura, temas ambientais e urbanísticos que exigem conhecimentos multidisciplinares e da realidade fática e da situação jurídica. Abordar questões afetas do planejamento urbano e enfrentar a segregação espacial e social requer dos envolvidos além de empatia, experiência e conhecimentos gerais e especializados, para propiciar interlocução e a mediação com solidariedade e dedicação.

Os encaminhamentos devem pautar-se no reconhecimento de padrões, por meio de visão holística e ampla integração de conhecimentos multidisciplinares com a variedade de domínios básicos e a prudência nos encaminhamentos pautados em decisões heurísticas. Imprescindível não ceder ao entrenchamento cognitivo, aprender com as boas práticas e os exemplos exitosos de outros Municípios ou MPs. O membro do MP ou agente público necessita habilidade de raciocínio conceitual para conectar novas ideias e trabalhar em contextos diversos. A ciência da tomada da decisão impõe uma visão externa para buscar similaridades estruturais profundas com o problema em questão em problemas diferentes, exigindo a adoção de um pensamento analógico de grande amplitude.

Os principais instrumentos judiciais e extrajudiciais postos à disposição do MP foram elencados na LACP Lei n. 7.347/85 (LACP) como recomendações, termos de cooperação, inquérito civil (IC), termo de ajustamento de condutas (TAC), ação civil pública (ACP) e na seara penal, por meio transações penais, suspensão condicional da pena e acordo de não persecução penal (ANPP). A atuação extrajudicial, mediadora e integradora deve ser a regra.

Contudo, algumas questões acabam sendo levadas ao Judiciário, oportunidade que, como afirma o Min. Herman Benjamin:

o autêntico juiz se revela quando decide questões jurídicas que, embora aparentem atrelamento a dificuldades do presente ou a concepções obsoletas do passado, se projetam sobre as gerações futuras. [...] Essa exatamente a expectativa que o Estatuto da Cidade deposita – se faltar ou falhar ação administrativa ou sobrar cobiça individual – no Judiciário brasileiro, ao prescrever que a Política Urbana deve garantir o ‘direito a cidades sustentáveis’, em favor das ‘presentes e futuras gerações’ (Lei 10.257/2001, art. 2º, I). (BRASIL, 2020, §5º)



O Estatuto da Cidade, considerada a importância da matéria que disciplina, merece uma leitura equilibrada, fundada na coexistência do direito ambiental, da moradia e do desenvolvimento econômico, sempre como diretriz vinculante o princípio da sustentabilidade. A função do intérprete é clarear a lei e garantir a sua função social quando aplicada pelos operadores do direito. Uma interpretação equilibrada garante uma atuação racional e pautada no bom senso. A hermenêutica de equilíbrio impõe a inclusão dos interesses das pessoas e da Sociedade conjuntamente com a necessidade de preservação dos recursos naturais. Enfim, a atuação do MP deve ser pautada independentemente de qualquer ideologia ou opinião pessoal, de forma que aquele que observa tanto com o viés de esquerda ou de direita compreenda como se estivesse visualizando um palíndromo, cuja leitura e efetividade se conecte em benefício do bem-estar da população.

## O Estatuto da Cidade e a Política Urbana

No mesmo sentido dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2015, o Estatuto da Cidade, 15 anos antes, já buscava tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis. Inclusive, sempre deixou estabelecido que um de seus fins era o de aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos ao adotar políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres.

A política local e particularmente a política urbana encontra-se desesperadamente sobrecarregada, a tal ponto que não consegue mais operar (BAUMAN, 2009, p. 33). As cidades contemporâneas são os campos de batalha nos quais os poderes globais e os sentidos e identidades tenazmente locais se encontram, confrontando-se em busca de soluções satisfatórias ou aceitáveis para esse conflito. É essa luta geral que aciona e orienta a dinâmica da cidade da modernidade líquida, em intensidade diferente (BAUMAN, 2009, p. 35).

As cidades foram esculpidas, respeitada a sua morfologia, pela vontade humana. Sobre a interferência antrópica no ecossistema para a conveniência humana, Elizabeth Kolberg afirma que:

[...] represamos ou desviamos quase todos os maiores rios do mundo. Nossos fertilizantes e plantações de legumes consomem mais nitrogênio do que todos os ecos-

sistemas terrestres juntos e nossos aviões, carros e usinas elétricas emitem cerca de cem vezes mais dióxido de carbono do que os vulcões. (2021, p. 14)

A preocupação global com a sustentabilidade das cidades aflora e o Brasil conta há duas décadas com um valioso instrumento, por vezes negligenciado. O direito à cidade passou a integrar expressamente o ordenamento jurídico brasileiro em 2001 (antes da Carta Mundial pelo Direito à Cidade), com a Lei Federal n. 10.527/2001, o Estatuto da Cidade, ao prever as diretrizes da política urbana, em seu artigo 2º, e garantir o direito a cidades sustentáveis, como direito à terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho, lazer, em perspectiva intergeracional (MARQUES, 2021, p. 34).

As diretrizes da política urbana em todo o país são pautadas pelo Estatuto da Cidade. A garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. O ordenamento territorial e a busca da cidade sustentável pressupõem o cumprimento sistemático da Lei n. 10.257/01 (BRASIL, 2001, art. 2º).

O Estatuto trouxe a luta por justiça ambiental, que pressupõe a defesa dos direitos à proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovida pelo mercado, com acesso igualitário aos recursos ambientais, contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos interesses econômicos hegemônicos. Por meio de estratégias argumentativas e formas de luta inovadoras, os atores sociais têm procurado fazer do ambiente um espaço de construção de justiça e não apenas de realização da razão utilitária do mercado (ACSELRAD, 2005, p. 226).

Incumbe ao Poder Público acatar a prioridade designada pela CRFB/88 e pelo Estatuto da Cidade, sem invocação da discricionariedade administrativa para procrastinar medidas de atenção às vítimas potenciais ou efetivas de danos ambientais. Constatada a omissão, resulta configurado o nexó de causalidade entre a inércia inconstitucional e o evento danoso. Assim, a imprescindibilidade de rompimento com a letargia estatal quanto às providências acautelatórias com a remoção de pessoas que habitam áreas de risco exemplifica essa situação crítica, principalmente em virtude da obrigação de reordenação racional do solo, de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres, consoante a Lei n. 12.608/12 (BRASIL, 2012), que alterou o Estatuto da Cidade (FREITAS, 2019, p. 302-303).

Nessa perspectiva, uma medida eficiente e necessária é a incorporação nos Planos Diretores dos Municípios Catarinenses dos documentos relacionados a estudos e mapeamentos de áreas de risco, providência já exigida em Santa Catarina pela Lei Estadual n. 16.601/15 (SANTA CATARINA, 2015). Essa normativa reconhece como documentos oficiais o mapeamento de risco e os estudos para identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a escorregamentos e inundações elaborados ou validados por órgãos e entidades afins do Estado. Entre os documentos que devem ser observados para o desenvolvimento das cidades também se encontram as Cartas Geotécnicas de Aptidão à Urbanização e Prevenção de Desastres Naturais.

Para o êxito das políticas públicas, deve-se reconhecer que:

Inexiste incompatibilidade mortal entre direito à moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ponto de a realização de um pressupor o sacrifício do outro, falso dilema que nega a própria essência ética e jurídica do direito à cidade sustentável (Lei 10.257/2001, art. 2º, I). No direito à moradia convergem a função social e a função ecológica da propriedade. Por conseguinte, não se combate nem se supera miserabilidade social com hasteamento de miserabilidade ecológica, mais ainda porque água, nascentes, margens de rios, restingas, falésias, dunas e manguezais, entre outros bens públicos ambientais supraindividuais escassos, finitos e infungíveis, existem somente onde existem. Já terreno para habitação não falta, inclusive nas grandes metrópoles: o que carece é vontade política para enfrentar o vergonhoso déficit habitacional brasileiro, atribuindo-lhe posição de verdadeira prioridade nacional. (BRASIL, 2019, §12)

Inclusive, poderiam ser estabelecidas Diretrizes ou Estratégias, a serem fixadas tendo como base os princípios e regras dispostos no Estatuto da Cidade. Exemplo profícuo é a Estratégia Temática Europeia de Meio Ambiente Urbano (ETEMAU, de janeiro de 2006) e a Estratégia Espanhola de Desenvolvimento Sustentável (EEDS, de novembro de 2007). Foram criadas orientações para o planejamento para a escala local, com a intenção de serem expandidas e aplicadas em todos os municípios espanhóis.

A estratégia foi aprovada pelo Plenário de *la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible*, em Granada, em 17 de junho de 2011, oportunidade em que surgiu a Estratégia Espanhola de Sustentabilidade Urbana e Local (EESUL), que segue o mesmo esquema da Estratégia Europeia, incorporando dois novos temas: relações entre cidades rurais e mudanças climáticas (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2011).

Por meio da EESUL, propôs-se um enunciado com os princípios gerais e objetivos da estratégia de sustentabilidade, a partir dos quais se desenvolverão cada uma das áreas temáticas, apontando uma série de diretrizes para cada setor. A EESUL pretende servir como uma estrutura estratégica – não vinculativa – que inclua princípios, objetivos, diretrizes e medidas cuja aplicação efetiva permita avançar na direção de uma maior sustentabilidade urbana e local, sem invadir as competências das diferentes administrações. O documento começa com uma reflexão sobre a situação urbana do passado recente, através de uma descrição da estrutura geral, seguida de uma análise e diagnóstico detalhado de uma série de áreas temáticas ou áreas consideradas prioritárias: o ponto de vista territorial e urbano; instrumentos urbanos; questões relacionadas à acessibilidade, mobilidade e transporte; gestão e governança urbanas; construção e reabilitação; e mudanças climáticas.

As estratégias não são vinculantes, mas apontam o caminho da sustentabilidade das cidades, com a oportuna criação de um sistema modular, com um plano básico de indicadores para todos os municípios, assim como um módulo válido para aqueles que tiverem menos de 2.000 habitantes.

Ainda no que tange ao planejamento urbano, a Espanha também adota uma orientação para se alcançar cidades e bairros mais humanos, por meio da Agenda Urbana Espanhola. Essa compilação de objetivos estratégicos está fundamentada na consideração pelo Conselho de Ministros em 22 de fevereiro de 2019, definida como o roteiro que estabelecerá quais as ações serão priorizadas e realizadas até 2030, para tornar vilas e cidades áreas de convivência amigável, acolhedora, saudável e consciente. Constitui um verdadeiro “menu à la carte” para que todos os atores, públicos e privados, que intervêm nas cidades e que buscam um desenvolvimento equitativo, justo e sustentável de seus diferentes campos de ação, possam preparar seus próprios planos de ação em caráter local (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2019).

## **Ordenamento urbano e seus desafios externos e no âmbito do MP**

As dificuldades na aplicação e efetivação do Estatuto da Cidade encontram suas razões nas mais diversas questões. A começar pelo frequente desrespeito do indivíduo às regras em vigor, tornando inviável agir em todas as ilegalidades. Nesse cenário, é fundamental distinguir entre marginais ou marginalizados, que têm como ponto em comum o descumprimento, de forma escancarada ou ardilosa, das normas urbanísticas, ambientais e edilícias. Ademais, quando ocorre a ação estatal verifica-se

a recalcitrante insistência em descumprir os embargos administrativos ou judiciais dos parcelamentos ou edificações ilegais, em grande parte decorrente da persistente expectativa à consolidação como fator a garantir a permanência da ilegalidade

Outro ponto é a existência de dubiedade na legislação municipal urbanística e a pouca agilidade na autorização dos projetos e licenças, além da ilegalidade legalizada por meio de atos administrativos fraudulentos ou irregulares que induzem a aprovação dos empreendimentos de forma incorreta.

O protecionismo exacerbado de entidades de classe, conselhos regionais em não denunciar e punir as irregularidades de seus respectivos profissionais que parcelam, edificam ou comercializam bens ilícitos rompe a credibilidade do sistema e dificulta a implantação dos preceitos da Lei n. 10.257/01.

Apesar de todos os obstáculos já citados, a falta de aplicação de planejamento integrado e macro do desenvolvimento das cidades, pautada no crescimento caótico de empreendimentos que pressionam a infraestrutura existente e limitam a qualidade de vida, caracteriza-se como um dos maiores males da inefetividade do Estatuto.

Os impasses gerados pela proliferação de leis simbólicas ou utópicas, de difícil implementação, considerando os poucos recursos financeiros e a falsa realidade estrutural e geográfica do município, criam uma crise de valores na população, agravada pela propositada confusão do direito de propriedade com o direito de construir especialmente diante da carência de programas habitacionais para moradia de baixa renda.

Por demais nocivo é a constante omissão ou a precariedade fiscalizatória para conter as supressões de vegetação, parcelamento e edificações ilegais e a falta de julgamento dos procedimentos administrativos sancionatórios, diante da omissão na tramitação destes para o exercício regular do poder de polícia municipal, sem a aplicação das sanções cabíveis como multa, regularização, reparação, indenização, compensação ou demolições, que poderiam contribuir para o ordenamento urbano proposto pelo Estatuto da Cidade.

A promoção da regularização fundiária prevista na Lei n. 13.465/17 de forma extremamente flexível também se constitui em um fator que põe à prova os princípios fixados na Lei n. 10.257/01. Frequentemente, são descumpridos os requisitos mínimos exigidos para a REURB, como o marco ocupacional do núcleo urbano informal, a realização de projeto com a confecção do estudo técnico socioambiental e celebração e cumprimento do pacto com o cronograma para as melhorias.

O desrespeito à discricionariedade técnica quando da concessão de alvarás, denominação de ruas e da REURB, acrescido da falta de transparência nos documentos e decisões administrativas e os dados incompletos nos sistemas de informação geográfica privam a Sociedade do fiel cumprimento das normas e princípios urbanísticos.

No âmbito dos MPs, determinadas situações impedem a adoção de encaminhamentos mais céleres e eficazes e conseqüentemente produzem reflexos díspares na Sociedade. Entre essas situações encontramos a falta de unidade nos encaminhamentos pelo Órgão de Execução que pode gerar insegurança jurídica. Tema árduo ocorre em alguns MPs do País com a pulverização das atribuições do Órgão de Execução que atua na esfera urbanística da ambiental, ou a separação das funções do Promotor com atuação cível da criminal sobre o mesmo fato, além da não vinculação da moralidade administrativa decorrente de ato relacionado ao meio ambiente ou urbanismo, ao mesmo Órgão de Execução que atua na defesa do meio ambiente.

A escassez, em alguns MPs, de assentos, notas técnicas, enunciados e teses institucionais fragilizam a atuação coesa e contínua, assim como a inexistência de Promotorias de Justiça de âmbito regional para tratar de casos com interesse dos conglomerados urbanos com repercussão em mais de um município, como abastecimento de água, mobilidade urbana, saneamento e resíduos sólidos. Muitos MPs enfrentam dificuldades de formar um corpo técnico próprio e, quando existente, encontra dificuldades para atender a demanda de forma célere e eficiente.

As agruras impostas pela excessiva, porém necessária burocracia administrativa no âmbito das Promotorias de Justiça, acabam tomando grande parte do tempo que seria direcionado para a resolução de conflitos. Tal situação ocorre também pela forte demanda de casos de pequena repercussão ou de interesse limitado a direitos de vizinhança, impedindo um trabalho focado no cumprimento dos princípios e regras esculpidos pelo Estatuto da Cidade.

O MP sempre utilizou com respeito, integridade e resolutividade os instrumentos como TAC e a recomendação, contudo, a ineficiência desses, diante do não cumprimento reiterado por aqueles que pactuam com o MP, traz desconfiança a todos os envolvidos. Em se tratando de TAC envolvendo ecossistemas é preciso compreender que mais do que um simples ajuste de conduta, o documento é um pacto com a Terra e deve ser cumprido. Por certo, ainda é pequena a implantação e utilização dos mecanismos de resolução consensual dos conflitos, mediação ou acordos, porém pouco adianta incrementar os números e ações se inexistir o com-

promisso de quem celebra em cumprir com as obrigações acordadas. Por fim, a abordagem dos instrumentos conciliatórios encerra outro tema emblemático que é a indispensabilidade de conhecimentos multidisciplinares e interdisciplinares dos membros e servidores da Instituição, com a adoção de modelos de projetos sociais e de boas práticas.

## Considerações finais

O Estatuto da Cidade pode ser considerado uma legislação visionária, mas infelizmente suas diretrizes e princípios ainda foram pouco implantados, considerando o potencial do instrumental nele inserto. Por sinal, algumas medidas que na época poderiam parecer politicamente impossíveis ou tecnicamente inviáveis se tornaram rapidamente executáveis e inevitáveis.

A mobilidade humana se intensifica e as margens das grandes cidades tornam-se reduto daqueles que foram excluídos de outras localidades. A falta de emprego e de uma expectativa de um futuro melhor em cidades menores ou rurais impulsionaram o surgimento de conglomerados e centros urbanos carentes de infraestrutura essencial e de políticas públicas para recebê-los.

Enquanto os administradores públicos ignorarem os preceitos do Estatuto da Cidade, continuarão isoladas e insuficientes as ações que busquem tornar as cidades mais sustentáveis, de forma que nelas habitar, trabalhar, recrear e circular seja algo prazeroso e não penoso para grande parte da população. Nesse particular, é imperioso trabalhar para atingir as metas previstas nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e já previstas, de maneira vanguardista, no Estatuto da Cidade, é preciso lidar com as ocupações ilegais e equacionar o problema da carência de moradias populares, sem esquivar-se dos percalços e riscos de gentrificação, intensificando-se políticas públicas no setor e incrementando a fiscalização, pois com a ilegalidade todos perdem e, às vezes, infelizmente, o único que ganha é o infrator que violou as normas.

Por certo, conforme assinalou Rutger Bregman, os criminosos ainda existem, mas o número está diminuindo e eles estão envelhecendo (2018, p. 15). Além disso, se o progresso virou sinônimo de prosperidade econômica, o século XXI desafia a humanidade a encontrar outras formas de melhorar a qualidade de vida. Assim, enquanto grande parte dos jovens ocidentais cresceu numa era de tecnocracia apolítica, será incontornável o retorno à política uma vez mais para arquitetar uma nova utopia. Esse caminho será construído com disposição para agir, de forma

a explicitar a insatisfação com a atual cenário e romper com a letargia e a indiferença (BREGMAN, 2018, p. 24).

Independentemente de qual lado do espectro político se adote, é preciso agir sem recair na intransigência, ao consentir com proposições assertivas que contribuirão com o bem comum e, quando implantadas, convertem-se em palíndromo, ou seja, pouco importa se oriundas da esquerda ou da direita, serão compreendidas e aceitas por serem justas, sustentáveis e resilientes.

Não há como recalibrar a realidade das nossas cidades, mas é preciso levar uma visão colorida, preferencialmente em tons verdes, cor oferecida pela Constituição Federal e normas infraconstitucionais.

É inaceitável a estagnação e o entorpecimento político da cidade, subjugada pelos interesses de uma parcela de construtores inescrupulosos. O desenvolvimento econômico é importantíssimo, mas deve estar acompanhado de medidas para conter ou frear a gentrificação, a segregação social e espacial. Nesse passo, o Estatuto da Cidade, desde a sua chegada, tem em seus alicerces as bases inconfundíveis da solidariedade, da função social da propriedade e do planejamento participativo para a verdadeira política de ordenamento urbano. Nessa história, o MP está presente, como guardião do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, disposto por agir em benefício do bem comum.

## Referências

ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental: narrativas de resistência ao risco social ampliado. In: FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio (org.). *Encontros e caminhos*. Brasília: Mma, 2005. p. 217-228. Disponível em: <http://oca.esalq.usp.br/wp-content/uploads/sites/430/2020/02/encontros.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

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

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 06 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 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. *Estatuto da Cidade*. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponí-



vel em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Código Florestal*. Brasília, 25 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL (Estado). Lei nº 16.601, de 19 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a incorporação nos planos diretores dos Municípios catarinenses dos documentos do Estado de Santa Catarina sobre estudos e mapeamentos de áreas de risco. Florianópolis, SC, 20 jan. 2015. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2015/16601\\_2015\\_Lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2015/16601_2015_Lei.html). Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Petição nº 9067. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 17 de agosto de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1127755/false>. Acesso em: 06 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão em Recurso Especial nº 302906. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 26 de agosto de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 01 dez. 2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19133048/recurso-especial-resp-302906-sp-2001-0014094-7/inteiro-teor-19133049> Acesso em: 14 abr. 2021.

BREGMAN, Rutger. *Utopia para realistas*. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. Tradução de Leila Couceiro.

DIAMOND, Jared. *Colapso*. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. *Agenda Urbana Española*. Disponível em: <https://www.aue.gob.es/> Acesso em: 14 abr. 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. *Estrategia española de sostenibilidad urbana y local (EESUL)*. Disponível em: <https://www.mitma.gob.es/areas-de-actividad/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/estrategia-espan%CC%83ola-de-sostenibilidad-urbana-y-local-eesul>. Acesso em: 14 abr. 2021.

KOLBERT, Elizabeth. *Sob um céu branco: a natureza no futuro*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021. Tradução de Maria de Fátima Oliva do Couto.

MARQUES, Juliana Coelho Tavares. O admirável mundo novo das cidades inteligentes no Brasil: uma análise jurídica a partir do direito à cidade. In: FARIAS, Talden; MAIA, Fernando Joaquim Ferreira; BRAVO, Álvaro Sánchez (ed.). *Direito Ambiental e Cidades*. [S.L.]: Talden Farias; Fernando Joaquim Ferreira Maia; Álvaro Sánchez Bravo, 2021. p. 25-50.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA (Brasil). *Plano Geral de Atuação 2020-2021*. 2020. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=5138#page=29>. Acesso em: 06 abr. 2021.

SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. Ato nº 486, de 06 de julho de 2017. Estabelece as diretrizes para a proposta de fixação de atribuições às Promotorias de Justiça e especifica as áreas de atuação especializada no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina. *Ato n. 0486/2017/CPJ*. Florianópolis, SC, 06 jul. 2017. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2187>. Acesso em: 08 jun. 2020.

# O esporte e lazer como fator político educacional e integrador das populações da cidade

Paulo Ricardo do Canto Capela

## Introdução

Atendendo ao convite para escrever este artigo sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade e do Esporte e Lazer como fator político educacional e integrador das populações da cidade, quero explicitar algumas questões referentes ao tema das políticas de esporte e lazer que vimos empreendendo ao longo dos anos em Florianópolis e cidades de Santa Catarina.

Primeiramente entendo oportuno situar o lugar social de onde falo. Sou professor universitário do DEF/CDS/UFSC – Departamento de Educação Física do Centro de Desportos da Universidade Federal de Santa Catarina, onde atuo no Núcleo de Pesquisa **Vitral-Latino Americano de Educação Física, Esporte e Saúde** com o professor Edgard Matiello Júnior e com a professora Cristiane Ker de Melo. Juntos empreendemos esforços para transformar os conteúdos do ensino da Educação Física em ações de interesse das populações de nosso país, em especial dos trabalhadores e seus filhos. O **Vitral** também se articula com o IELA-UFSC – Instituto de Estudos Latino-Americanos da UFSC, através do qual nos irmanamos com o pensamento crítico de libertação do continente e dos povos. **Destacadamente, temos empreendido estudos e ações de educação popular estruturadas a partir de Paulo Freire.**

No que diz respeito a nossa prática junto às comunidades, temos nos reunido com sindicatos, Movimentos Sociais (em especial o MST – Movimento dos

Trabalhadores Rurais Sem Terra/SC), Comunidade do Alto da Caieira do Saco dos Limões/Florianópolis/SC, Educadores Populares de capoeira de Florianópolis, Movimento Estudantil da Educação Física Brasileira, MNCR – Movimento Nacional Contra a Regulamentação da Profissão de Professor de Educação Física através do sistema CREF/CFEF – Conselho Regional de Educação Física e Conselho Federal de Educação Física. Com esses agentes e outros, desenvolvemos ações a fim de organizar o **Movimento pela Democratização do Esporte e Lazer Popular em Santa Catarina** através do qual nos articulamos também com outros Núcleos Universitários do Estado, país e continente, gestores públicos, educadores populares, políticos progressistas, atletas, ex-atletas, professores de Educação Física, clubes e instituições de espectro popular progressista de organização dos trabalhadores.

Passo a relatar brevemente a experiência dos NCPMs – Núcleos de Cultura Popular e de Movimento e seus fundamentos pedagógicos e comunitários, para ilustrar como se pode implementar, de baixo para cima, na e com as comunidades, políticas públicas de esporte, assim como em quaisquer outras áreas e ações de políticas públicas. O que expomos é, a nosso ver, condição indispensável para a realização de uma gestão democrática na e da cidade a fim de transformar a participação em prática ativa e efetiva que permita viabilizar o que o art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e da Resolução 25 do Conselho das Cidades estabelecem. Esse artigo, portanto, ilumina alguns pressupostos e práticas pedagógicas que dão substrato para a construção de práxis social de uma cidade profundamente democrática a partir de suas comunidades, algo contrário ao que tem sido feito em Florianópolis pelos gestores públicos apenas a partir de ditames do capital e oligarquias locais sem compromisso efetivo com o povo e a preservação ambiental da Ilha.

## **Algumas reflexões sobre o esporte e lazer na cidade e da cidade**

Ao efetivar suas políticas públicas, o Estado reparte com os cidadãos as riquezas materiais e ensinamentos para a melhora, ou não, das vidas comunitárias.

**O esporte, enquanto política de lazer** do campo popular progressista, é um importante conteúdo de educação e de valorização da vida humana-comunitária, haja vista expressar, se bem conduzido, muitos elementos significativos do trabalho humano sobre si mesmo, o que exige alto grau de disciplina até se alcançar os mais altos lugares dos pódios.

O **esporte moderno** é também por excelência a maior expressão das emoções humanas corporificadas enquanto ações espetaculares intensas, logo, é **palco para uma imensidão de sentidos e sentimentos**, dos mais nobres aos mais rebaixados. O esporte é também **válvula de escape permitida** para as inúmeras manifestações de sentimentos e pulsões sociais onde desfilam todos os tipos de emoções humanas, e em não havendo educação esportiva comunitária com perspectiva de um maior equilíbrio frente às competições e comparações que o esporte promove, este pode tornar-se promotor de violências e divisões entre pessoas e comunidades.

Em uma sociedade equilibrada através do bem viver e do atendimento de suas demandas pelo Estado, haverá menos manifestações esportivas que simulem guerras, caçadas ritualizadas ou esportes que despertem adrenalina e emoções que tragam perigo à própria vida e a de outros. Não é compatível adjetivar, por exemplo, jogos esportivos como promotores da Paz e da integração quando as práticas esportivas e de lazer estão intoxicadas por sentimentos anti-vida. Portanto, frente às **Políticas Públicas progressistas**, as práticas esportivas comunitárias precisam ser oferecidas enquanto festa de celebração da vida, auto-organização, autodeterminação e autorrealização. Nessa perspectiva, os **atletas de representação das cidades**, quando bem orientados por políticas públicas, **tornam-se ícones de identificação de massa** e amplificam na sociedade o que são: não apenas sujeitos que buscam vitórias para si e aprimoramento biológico de seus músculos, tampouco apenas propagandistas da indústria de mais valia ideológica do lazer capitalista antívida e antipovo, pois expressam valores nobres com seus exemplos de vivência comunitária.

Uma outra importante dimensão das Políticas Públicas de Esportes e Lazer da cidade recai sobre o oferecimento de esporte e lazer para **a grande maioria das populações que não atingirão os mais altos postos das disputas humanas**, mas que terão o esporte como fruição da boa vida gregária comunitária em seu tempo de lazer. Oferecer o mesmo esporte de alto rendimento como se todos fossem vocacionados para acessar os lugares destacados dos pódios não supera a lógica da reprodução do mundo social perverso do capital, além de impedir o acesso das populações aos hábitos saudáveis de praticar esportes para toda a vida.

Outras duas questões a serem superadas quanto ao esporte comunitário são a de que a matriz de recursos para custear o **esporte comunitário de lazer** é ínfima para o atendimento dos grandes contingentes populacionais e a de

que a **formação dos agentes compromissados com as classes populares** para operar as políticas de esporte e lazer para as populações da cidade é praticamente inexistente nos cursos de Educação Física.

Enfim, o esporte de lazer comunitário, enquanto Política Pública Progressista, não pode ser um campo educativo pensado para uma ação apenas disciplinar corporal ou de enaltecimento dos egos erguidos por vitórias sem sentido comunitário e apenas do treinamento biológico-muscular. O esporte, quando bem orientado através das ações de políticas públicas, é fonte de entusiasmo para a plenitude da vida própria, política e comunitária, o que exige uma formação adequada de seus agentes.

## **A formação dos professores de Educação Física escolar da RMPEF – Rede Municipal Pública de Ensino de Florianópolis/SC e dos Educadores Populares de Capoeira – (1993-1996)**

Durante o governo progressista da Frente Popular (1993-1996) realizamos inúmeras ações de Formação dos Professores de Educação Física das escolas da RMPF<sup>1</sup>, Educadores Populares, em especial de capoeira, a fim de qualificar o ensino da Educação Física, do esporte e do lazer comunitário na perspectiva da vida, conforme os relatos que seguem.

**Através da atuação do Nepéf/UFS – Núcleo de Estudos Pedagógicos da Educação Física da UFSC**, durante o governo da Frente Popular, entre 1993-1996, foram empreendidas inúmeras ações direcionadas para a formação de professores de Educação Física da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis (RMPF- Rede Municipal Pública de Florianópolis), SC. Iniciamos também, em 1993, a formação dos educadores populares de capoeira<sup>2</sup> por meio do grupo de capoeira Ajagunã de Palmares, que atendia comunidades empobrecidas de Florianópolis.

---

<sup>1</sup> Destacaria dessa ação a importância gigantesca da professora Doroti Martins no exercício do cargo de Secretária de Educação de Florianópolis (1993-1996) – mulher corajosa e ousada na defesa da educação pública, de qualidade e socialmente referenciada e das lutas dos trabalhadores –, e do professor Giovanni de Lorenzi Pires, entre outros, por sua centralidade na elaboração do livro das Diretrizes da Educação Física da RMPF.

<sup>2</sup> Gostaria de destacar a participação nesse processo de educação popular, sobretudo da capoeira, das professoras Joseane Pinho Corrêa (Jô) e Danuza Meneghella e do professor Fábio Machado Pinto, entre outros.

A formação inicial e continuada que empreendemos<sup>3</sup> não se tratava de uma relação entre estranhos ou de professores universitários que desconheciam o que se passava na rede municipal ou nas comunidades da cidade de Florianópolis. Estabelecemos uma intensa atividade com a RMPF naquele período. Nossa assessoria iniciou-se com a realização de um curso de especialização *lato sensu* em Educação Física Escolar que se propunha a tratar os temas da Educação Física a partir da concepção de Educação Física crítico-emancipatória e didático-comunicativa (KUNZ, 1991).

O curso possibilitou aos professores da RMPF destacarem temas de sua prática cotidiana e aprofundá-los no diálogo estabelecido com os colegas de outras unidades escolares e os professores universitários, a fim de melhor elucidá-los por meio de análises críticas. Buscava-se superar a lógica das disciplinas por meio de áreas temáticas. As áreas temáticas eram coordenadas por, no mínimo, dois professores do Nepef/UFSC. Havia uma fase inicial no curso, denominada **Seminário Introdutório**, a partir de sua segunda edição sob minha coordenação, que preparava para o curso do qual todos os professores da Rede Municipal interessados poderiam participar. O Seminário Introdutório era proposto através da metodologia educacional de Paulo Freire e da educação biocêntrica<sup>4</sup>, com o objetivo de apresentar o curso aos participantes e iniciar o processo de construção de grupos que geram vida. Era um momento de acolhimento dos educadores da RMPF, sempre muito pressionados por demandas pessoais, profissionais, financeiras e por sucessivas mudanças dos governos que intervinham (e seguem intervindo) em suas vidas e rotinas profissionais de forma inconsequente. Ao longo do Seminário Introdutório, cada educador deveria escrever uma carta de intenções, dizendo qual demanda de seu cotidiano escolar desejava elucidar. Nessa carta, os professores deveriam também produzir uma reflexão sobre como o curso poderia ajudá-los a entender melhor sua proposta de estudo e quais professores poderiam orientá-los. Os professores do curso constituíram uma

---

<sup>3</sup> A formação de educadores iniciada em 1993 inaugura o que denominamos mais tarde de Núcleos de Cultura Popular e de Movimento como formulação do esporte, cultura e lazer comunitários.

<sup>4</sup> A educação biocêntrica é uma proposição educacional estruturada em construir as pautas humanas das emoções e sentimentos e também os aspectos da política, visto serem dimensões humanas pouco tratadas nas proposições educacionais da Educação Física, destacando-se como um de seus grandes formuladores o professor Marcio Xavier Bonorino Figueiredo.

banca para ler as cartas dos candidatos, entrevistá-los e selecioná-los, haja vista o número de vagas institucionais da UFSC ser menor que o número de candidatos interessados. **Os professores não selecionados** eram convidados, se desejassem, a acompanhar as demais áreas temáticas, para as quais lhes forneceríamos também certificação universitária de validação para uma próxima edição do curso e para sua progressão na carreira da RMPF. Foram realizadas três edições desse curso em Florianópolis, e uma em Criciúma, SC, com a proposta “*nenhum a menos*”. Não frustramos as expectativas dos professores da rede que demonstraram interesse em se aperfeiçoar nas proposições de uma Educação Física e esporte integrativos da vida comunitária, embora estivéssemos limitados institucionalmente para atender todos em uma única edição. Esse curso de formação de educadores foi uma ação importante para a qualificação das proposições de Educação Física e Esportes da RMPF. Foram produzidas em torno de cem monografias, reflexões qualificadas quanto a temas do cotidiano do ensino da Educação Física escolar de Florianópolis e Criciúma. O curso desencadeou também um despertar político nos professores de Educação Física da RMPF, propiciando mais organização e qualificação para a defesa da educação pública, universal, popular e referenciada na opção de classe, a favor da vida comunitária dos trabalhadores de Florianópolis e de seus filhos, bem como um fortalecimento da vida coletiva de educadores dessa rede de ensino. Hoje grande parte da resistência e organização dos trabalhadores do serviço público municipal de Florianópolis é feito pelos professores de Educação Física, sendo esse um legado dessa formação. As ações de formação continuada de educadores da RMPF e de educadores populares que vimos relatando já trazem as premissas transformadoras ainda antes de sua origem enquanto lei das formulações, premissas e princípios do Estatuto da Cidade.

Nesse período, também direcionamos nossas atividades de **Extensão Universitária** para o atendimento das demandas das escolas do município, construindo um caminho de mão dupla (tripla etc.) entre a universidade e o cotidiano escolar e comunitário de Florianópolis (FREIRE, 1979). Nesse momento em que se comemorara o centenário do nascimento de Paulo Freire e de seus legados, é importante lembrar que ele ensina que toda a ação de política pública como, por exemplo, os planos urbanos ou planos diretores, deve ser elaborada de forma participativa, tanto quanto as ações de formação e implementação de políticas públicas de esporte e lazer comunitário.



Articulamos na Extensão Universitária **conhecimento científico, sabedoria popular e práticas do fazer cotidiano**. A metodologia que usamos articulava parcerias de acadêmicos e professores universitários com os professores da rede municipal de Florianópolis e educadores populares, a fim de, juntos, realizarem estudos teóricos e das comunidades, além do planejamento de módulos de intervenção supervisionados e refletidos nas escolas e comunidades. Articulamos conhecimento científico e sabedoria popular com as práticas do fazer cotidiano dos professores das escolas. Todos aprendemos. O contexto universitário era nutrido pelas demandas sociais reais das escolas. As escolas e comunidades eram qualificadas com a presença da universidade respeitosa-mente assessorando os professores da rede municipal de Florianópolis e educadores populares em seus cotidianos de atuação.

Orientamos inúmeros Trabalhos de Conclusão do Curso (TCC) de acadêmicos de Educação Física da UFSC, os quais versavam sobre temas advindos de nossas parcerias com os educadores da RMPF e com os educadores populares. Articulamos com a coordenação de Educação Física da RMPF e os diretores das escolas para que os professores de Educação Física participassem dos momentos de defesa dos TCCs e a atividade fosse contabilizada como atividade de formação no âmbito da rede. Fizemos da apresentação dos TCCs um rico momento de debates e de formação dos educadores da RMPF, dando sentido social às investigações dos acadêmicos e função social à universidade pública (FREIRE, 1979).

Constituíram-se, na RMPF, **as Paradas Pedagógicas, eventos onde** ministramos também cursos de formação, sendo um importante momento de troca de experiências pedagógicas entre os educadores e deles com a universidade. Estrategicamente, elaboramos as questões para as provas de ingresso de novos educadores na RMPF, o que garantiu a continuidade dessa concepção de ensino de Educação Física na Rede a médio e longo prazo.

Na época, 1993-1996, fomos a única área de conhecimento da RMPF a produzir um livro das Diretrizes Curriculares no Ensino Fundamental e na Educação Infantil Municipal de Florianópolis (GRUPO, 1996). Em seu primeiro capítulo, foram apresentadas as diretrizes e os princípios que nortearam nossa assessoria, a proposta educacional da Frente Popular e a proposta dos professores de Educação Física. Nele registraram-se como foram elaboradas, a muitas mãos, as respostas a quatro questões: Que espaço é esse chamado escola? Qual o papel social da Educação

Física na escola? Quais os conteúdos do ensino da Educação Física? Como planejar, mediar e avaliar o ensino dos conteúdos da Educação Física? O segundo capítulo foi dedicado ao tema da Educação Física na Educação Infantil<sup>5</sup>. É um texto pioneiro sobre a discussão da especificidade da Educação Física na Educação Infantil de uma rede pública de ensino no Brasil que mudou o olhar da área sobre o oferecimento da Educação Física e o ensino do esporte para crianças, entendendo as crianças como sujeitos de direito, com uma cultura própria, e não como adultos em miniatura ou um ente biológico tratado apenas em suas dimensões psicológicas e motoras durante o ensino e o desenvolvimento de seu movimentar-se. O terceiro capítulo destinou-se aos registros da fala dos professores de Educação Física e dos coordenadores de formação das escolas, contando como se apropriaram dos conteúdos da formação que propúnhamos na assessoria. No quarto capítulo, produzimos textos de suporte para os debates com os educadores. São textos que abordam as temáticas do esporte, da pedagogia libertadora de Paulo Freire e da coeducação<sup>6</sup> no âmbito do esporte e da cultura corporal de movimento da Educação Física.

## Os Núcleos de Cultura Popular e de Movimento

Devo ainda destacar entre as ações de formação de educadores da RMPF a formação dos Educadores Populares, quando iniciamos a estruturação conceitual dos Núcleos de Cultura Popular e de Movimento, advindo das atividades com os educadores populares, sobretudo do grupo de capoeira Ajagunã de Palmares (Caderno, 2014). As atividades eram desenvolvidas na UFSC e em comunidades empobrecidas de Florianópolis. Nesse grupo, conheci a vida dos moradores de Florianópolis e a riqueza cultural das práticas corporais e de movimento florianopolitanos, com os quais passamos a manter interlocução por meio de atividades de extensão, sob forte resistência da direção do CDS/

---

<sup>5</sup> Cabe destacar o papel coordenador exercido pelas professoras Débora Thomé Sayão e Ana Márcia Silva, entre outras pessoas, na formulação das diretrizes para a Educação Física Infantil da RMPF.

<sup>6</sup> A coeducação aponta a possibilidade de homens e mulheres e demais diversidades humanas aprenderem e conviverem juntos. Durante a formação o tema foi tratado com respeito ao esporte e às práticas da cultura corporal de movimento.

UFSC, que alegava que aquelas atividades de extensão que realizávamos não se adequavam à política de extensão do Centro.

**O Primeiro Núcleo de Cultura Popular e de Movimento** nasce no ano de 2007 através das ações empreendidas na comunidade do Alto da Caieira do Saco dos Limões<sup>7</sup>, uma das tantas comunidades em situação de risco social de Florianópolis. Chegamos a essa comunidade após dialogar com lideranças de movimentos sociais da cidade, em especial a partir da indicação de agentes culturais do Centro Cultural Escrava Anastácia, principal Organização Não Governamental (ONG) de articulação dos movimentos sociais e comunidades urbanas empobrecidas de Florianópolis. Nesse diálogo, entre os vários elementos que avaliamos para a escolha, o mais significativo foi o fato de haver na comunidade uma promessa, por parte do Executivo Municipal, de construir equipamentos públicos no único local próprio ao lazer, ou seja, um terreno abandonado, onde foi construído pela comunidade, sob a forma de mutirão, um campo de futebol. Segundo os moradores, nesse equipamento público seriam construídos espaços de esporte e lazer, a fim de honrar um compromisso político assumido pela esposa do então prefeito de Florianópolis, Dário Berger, quando este ainda era candidato. Esse fato tornou-se significativo, pois teríamos a oportunidade de investigar, analisar e propor teses para a construção de equipamentos e políticas de esporte e lazer em comunidades urbanas empobrecidas, por meio de metodologia que já vínhamos experimentando, a qual considerava e respeitava *a cultura primeira e de movimento das comunidades, suas demandas e necessidades*, bem na direção e em sintonia com os processos de orçamento participativo municipais de várias cidades brasileiras e no sentimento que animava o processo participativo do Plano Diretor em Florianópolis, que teve início um ano antes, em 2006. Portanto, estávamos em uma comunidade urbana empobrecida, na qual se operacionalizava uma política pública clássica e tradicional de esporte e lazer, ainda em fase inicial, o que nos garantia uma ótima oportunidade para alterá-la, se fosse o desejo dos moradores, após discutirmos sobre seus reais interesses, necessidades e expectativas, visto que tínhamos como pressuposto metodológico o desenvol-

---

<sup>7</sup> As atividades realizadas no Alto da Caieira do Saco dos Limões foram empreendidas com muitos companheiros, mas, destacadamente, foram realizadas com o professor Edgard Mattiello Júnior e os acadêmicos Marcos Cordeiro Bueno (Canguru) e Paulo Sérgio Cardoso da Silva.

vimento de uma intervenção pautada na pesquisa-ação (BORDA, 1970), a qual também defendemos como metodologia para a constituição dos Núcleos de Cultura Popular e de Movimento.

Tomada essa decisão inicial, passamos a elaborar coletivamente as perguntas orientadoras do processo de investigação da cultura primeira da comunidade (CAPELA, 2006, 2012), (MATIELLO [et. al.], 2010): a) Como se constitui a cultura primeira<sup>8</sup> e a cultura de movimento dos jovens e das crianças da comunidade? b) Qual a identificação da comunidade com o futebol e a capoeira? c) Como transformar as oficinas de ensino de futebol e capoeira que ofereceríamos em atividades-campo para a construção de vínculos de confiança e intimidade com os moradores da comunidade, para obtermos as informações sobre a cultura primeira da comunidade e também para identificarmos as relações ideológicas e de poder circulantes? d) Qual a concepção de política pública de esporte e lazer subjacente à relação estabelecida entre o Executivo Municipal e aquela comunidade para a construção dos referidos equipamentos: *seria uma política de esporte lazer construída com a comunidade ou para a comunidade?*

O processo de intervenção na comunidade se desdobrou ao longo dos seis anos de trabalho com inúmeras atividades. Realizamos estudos com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre o contexto cultural da comunidade e os conceitos necessários para a identificação e qualificação do entendimento de temáticas relevantes, além de estudos sobre as estratégias para as intervenções. Iniciamos a aproximação por meio de visitas aos seus locais de esporte e lazer, para definirmos e traçarmos as estratégias de implantação das oficinas de capoeira e futebol. Com alguns conhecimentos prévios sobre a comunidade e seus atores, estabelecemos uma rotina de atividades, registros, observações, reuniões de avaliação e planejamento das atividades de capoeira e futebol. As oficinas de capoeira e futebol aconteciam na própria comunidade, nas terças, quartas e sextas-feiras. Aos sábados, pela manhã, todos comparecíamos na

---

<sup>8</sup> Cultura Primeira de uma comunidade é a sua forma própria de viver e conviver. As comunidades não podem ser entendidas como “um nada” antes da chegada de ações públicas de qualificação de seu território, equipamentos, e também de propor atividades esportivas, culturais e de lazer. As comunidades possuem anteriormente a esses momentos suas culturas primeiras, expressões culturais corporais e de vida próprias que necessitam ser consideradas pelos gestores e agentes públicos ao interagirem com essas comunidades.

comunidade para realizar interações mais diretas entre ela e as atividades de futebol e capoeira definidas pelo planejamento da semana.

Destacaria, como uma atividade significativa na organização da comunidade (crianças, jovens e adultos), os mutirões de limpeza e embelezamento das áreas de lazer; as missas de domingo, quando tínhamos a possibilidade de dialogar e fazer relatos aos pais sobre as atividades que estávamos realizando com seus filhos; as visitas às casas de alguns moradores; a participação em assembleias da Associação de Moradores; e a participação na conquista da água para a comunidade (Figura 1).

**Figura 1: O mutirão dá forma à ciranda infantil e à organização da comunidade**



Fonte: acervo pessoal do autor, novembro de 2007.

São muitas as cenas que me remetem aos mutirões nas comunidades e escolas; são muitas lembranças de alegrias, causos, churrascos, trabalhos, mas, das muitas cenas dos mutirões, em um misto de ternura e indignação, guardo o ocorrido com uma menina de 13 anos na comunidade do Alto da Caieira do Saco dos Limões, que vivia em condição de quase abandono, não fossem os eventuais acolhimentos da família de Carlos, líder comunitário. Quando iniciamos o mutirão de embelezamento das áreas de lazer do campo de futebol da comunidade, ela e outras crianças encarregaram-se de limpar o entorno de

uma bergamoteira sufocada pelo mato. A cada dia, ambas, ela e a bergamoteira foram “se alegrando”, e depois de alguns meses a bergamoteira floresceu. Eu, por vezes, olhando aquela cena me emocionava e me indignava: uma menina, quase moça, assustada e triste pelas marcas de abuso, voltava a ser criança-menina que sorria sob nossos olhares de educadores-protetores a velar uma alegria que, com a bergamoteira, florescia.

O movimento de organização comunitária para reivindicar água potável foi algo muito significativo como forma de exercitar as formulações de auto-organização e ação política da EFLB – Educação Física Libertadora Biocêntrica que vimos desenvolvendo. Por meio da mobilização dos moradores, foi ocupada a Companhia de Água do Estado de Santa Catarina, a fim de forçar a negociação sobre a regularização do abastecimento de água, que era interrompido por períodos de até um mês. A comunidade exigia água potável para pequenas tarefas domésticas, tais como os banhos, a higiene pessoal e o preparo da comida. Ter água potável nas torneiras, como já nos referimos, era uma antiga reivindicação, de mais de 15 anos, que, com a mobilização, a organização comunitária e nossa participação nas rodadas de negociação, foi conquistada, mesmo que de forma emergencial, temporária e provisória. O problema só se resolveria de forma definitiva com as obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) (2008-2010), do Governo Federal (Figuras 2 e 3).

### **Figuras 2 e 3: Organização popular para ocupação da Casan**





Fonte: acervo pessoal do autor.

Foi uma experiência significativa de esporte comunitário vivenciada junto à comunidade, porque permitiu que discutíssemos com os acadêmicos a impossibilidade de propor o esporte e lazer apenas de forma técnico-instrumental, ou seja, descuidando do contexto de vida das comunidades. Nessa atividade, os estudantes perceberam que não era possível que as crianças participassem das atividades de esporte e lazer (oficinas de futebol e capoeira) sem acesso à água para matar a sede após as atividades, ou para tomarem banho e, no dia seguinte, irem limpas à escola. Destacaria três pontos importantes dessa experiência: a) a mobilização e o esclarecimento de algumas das 380 famílias e 500 crianças da comunidade do Alto da Caieira dos Sacos dos Limões quanto às contradições das políticas públicas de esporte e lazer de cunho assistencialista, apontando-lhes a perspectiva de repensá-las a partir do campo de seus direitos e da cidadania emancipada e apoiando-lhes em iniciativas de auto-organização comunitária, para exigirem o que lhes era de direito diante das esferas municipal, estadual e federal, como fizeram para conquistar a água potável nas torneiras; b) a formação direta e o acesso a práticas orientadas de capoeira e futebol a aproximadamente 100 crianças da comunidade. E, por fim, c) a construção do 1º Núcleo de Cultura Popular e de Movimento, desenvolvido no diálogo com a comunidade do Alto da Caieira do Saco dos Limões, em Florianópolis, SC, que se constituiu em uma ação pensada *com* e *para* a comunidade (Figuras 4 e 5).

**Figura 4 e 5: Mutirão de Construção do Núcleo de Cultura Popular e de Movimento**



Fonte: acervo pessoal do autor, agosto de 2009.

Defendemos, em nossos estudos e pesquisas, a construção dos Núcleos de Cultura Popular e de Movimento (NCPM). Essa proposição conceitual de Educação Física, esporte e lazer aponta a perspectiva de políticas públicas com e para as comunidades que valorizem a vida e a promoção da cidadania eman-



cipada (FREIRE, 1991). Os NCPMs não são apenas construções contendo um conjunto de equipamentos de esporte e lazer para as comunidades, oferecidos como doação pública ou “generosidade” por parte dos “governantes de plantão”. Eles são sínteses materializadas do estar no mundo das pessoas das comunidades. Pessoas essas portadoras de tradições, culturas próprias e desejos (uns legítimos, outros não), sobretudo, pessoas com muitos sonhos, muita esperança para si, seus filhos e netos. Entendemos que os NCPMs não são construídos somente com cimento, areia, tijolos e pedras, que não são apenas palco para espetáculos, que não são construídos para privilegiar alguns poucos, apenas os que se destacam nas experiências normatizadas da cultura corporal de movimento esportivizada. Perspectivamos, dessa forma, os elementos para a edificação dos NCPMs.

Além dos tradicionais elementos materiais utilizados em qualquer construção de boa qualidade, para os NCPMs havia a exigência de *um cimento* diferente. Um *cimento humano*, composto de atenção (a mais elevada atitude humana de um ser para com o outro), generosidade, fraternidade, cooperação, militância, organização, luta coletiva, brincadeiras, alegria, festa e dança. Ingredientes capazes de dar união aos projetos em seu início e em suas demais fases. Defendemos projetos e construções de políticas públicas de Educação Física, esporte e lazer centrados em processos educacionais e pedagógicos alicerçados nas vidas concretas. Projetos que sejam vida e gerem participação comunitária e vida plena em suas ações. Os NCPMs, como expressão de políticas públicas, em sua essência, são projetos de humanização para o ser mais<sup>9</sup> da expressão humana nas múltiplas linguagens de movimento. Assim como uma obra arquitetônica precisa de alicerces firmes para sustentar a estruturação do restante da construção, da mesma forma os NCPM também precisam, em seu nascedouro, serem edificados sobre os “alicerces” das opções políticas, ou seja, precisa estar claro a favor do que e de quem, portanto contra o que e contra quem será edificada a construção dos NCPMs. A dimensão política e pública dos NCPMs deve estar articulada com as teorias científicas e as tecnologias mais avançadas e com as demandas das populações empobrecidas do

---

<sup>9</sup> Ser mais é uma expressão forjada por Paulo Freire, grande educador brasileiro, para dizer sobre a vocação ontológica inerente aos seres humanos, mas que, segundo ele, encontra-se diminuída no contexto das relações sociais fortemente determinadas pela lógica do contexto social capitalista.

campo e cidade. Os NCPMs são construídos a partir do diálogo participativo, da reflexão crítica com os técnicos, os políticos dos órgãos executivos do Estado (municipais, estaduais e federais), juntando nesse diálogo os sujeitos das comunidades.

Em nossos diálogos com a comunidade do Alto da Caieira do Saco dos Limões, foram sendo desveladas, porque destacadas da própria vida das comunidades, as culturas corporais primeiras de movimento presentes nas “tradições comunitárias” de jovens, crianças, adultos e idosos, as quais foram colocadas na centralidade das ações políticas que empreendemos. Foram processos e momentos que possibilitaram aos moradores da comunidade “perceberem-se” no mundo e, de sujeitados, erguerem-se a sujeitos de suas histórias de vida. Foram momentos-síntese de suas histórias corporais e de lazer em direção a novas perspectivas para seus esportes, lazeres e vidas comunitárias compartilhadas. Determinamos que preservaríamos e melhorariamos o espaço que havia na comunidade, embelezando o campinho de futebol e construindo uma edificação simples para os encontros culturais, para realizar alfabetização, estudos, organização da comunidade e lazer. Nessa construção coletiva que fizemos, realizamos inúmeras aulas, articulando pessoas da comunidade e acadêmicos da UFSC. Moradores da comunidade tiveram a oportunidade de, pela primeira vez, assistirem a uma sessão de cinema. Uma realização que ainda hoje emociona e que defendemos como política pública de esporte e lazer para as comunidades populares de nosso país.

Gostaria de concluir esses relatos com a carta de intenções quanto ao tema das Políticas Públicas de Esporte e Lazer elaborada pelo Coletivo<sup>10</sup> do Movimento Pela Democratização do Esporte e Lazer de SC para uma perspectiva de um governo popular e progressista, que tenha como ponto de partida, entre outras referências, o Governo da Frente Popular de 1993-1996.

## **Proposta de esporte e lazer para uma cidade transformadora**

A partir da realização dos megaeventos esportivos Copa do Mundo de Futebol (2014) e Olimpíadas (2016), temos acompanhado as transformações

---

<sup>10</sup> O coletivo foi constituído pelas professoras Iara Regina Damiani, Cristiane Ker de Mello e os professores Paulo Wilpert, Júlio Couto, Nilson Ouriques, Ramses Dhatan Nasser, Edgard Matiello, entre outros.

intensificadas nas áreas centrais de Florianópolis e nos bairros ricos e populares. São transformações **na perspectiva do projeto do capital imobiliário** que deseja tornar Florianópolis uma “**cidade mundial**”, igual a outras tantas dos “guias turísticos da classe média alta mundial”.

Vejam as alterações na área central de Florianópolis: restauração e mudança de concepção do Mercado Público (hoje um empreendimento empresarial); as obras no calçadão que descaracterizam aquele espaço; as reformas feitas no entorno do shopping da Avenida Beira-mar Norte com ciclovias, calçadões, áreas de esporte, ruas só para comércio de luxo, e a retomada do projeto de construir a Marina na Ponta do Coral, um dos pontos por onde chegarão os “turistas de luxo” e terão uma boa e fantasiosa impressão de Florianópolis. Para eles Florianópolis invisibiliza as 29 comunidades em situação de risco social e vulnerabilidade e avança com seu projeto de higienizar esses espaços que passarão, cada vez mais, a ser frequentados apenas por “gente de bem” (segundo esse projeto de apagamento das comunidades periféricas).

Essa lógica de uma cidade formatada pela economia do **capital imobiliário e o turismo de luxo** estende-se para os demais bairros da cidade e seus espaços urbanos.

**Queremos um turismo sim, mas pensado na ótica de uma vida simples e em equilíbrio com a natureza de Florianópolis, e alinhado com sua melhor tradição cultural.**

Não queremos uma cidade nos padrões “mundiais”, pensada para poucos, para os carros particulares, uma cidade toda escurecida pelo asfalto, isolando a vida da natureza.

Queremos uma cidade pensada para as múltiplas formas de viver Florianópolis para quem já vive aqui e para os que virão.

Uma Florianópolis onde possamos nos deslocar e viver de uma forma boa, caminhando, andando de bicicleta, conversando. Vivendo onde se possa surfar, nadar, remar, praticar esportes, dançar, cantar. Uma cidade com menos condomínios de luxo, uma cidade que não se paute pelo poder do dinheiro.

**Queremos uma cidade cheia de vida e alegrias.**

É hora de reagir na política e por isso estamos dispostos a pensar e fazer uma política de esporte e lazer a favor da vida comunitária de Florianópolis, desde os que pensam os esportes como profissão e negócio até aqueles que querem apenas conhecer Florianópolis como um espaço de convívio, festa e confraternização em uma cidade promotora de saúde.

Nossas ações apontam para uma vida simples, para uma Florianópolis direcionada para a construção de uma cidade humanizada e com a população saudável, viva e com consciência política esclarecida.

O esporte, o lazer e a cultura têm um papel central nesse projeto de mudar Florianópolis, por isso nos dedicamos a construir essa proposta que será escrita, reescrita e executada por muitas outras mãos e pessoas.

Temos a certeza de estar do lado certo da história porque o que queremos é verdadeiro e para todos!

## Para concluir

Gostaria de encerrar essa reflexão apontando quatro questões-chave de uma **Política de Esporte e Lazer em Governos Progressistas Populares**:

1) a melhoria da gestão conceitual administrativa do Esporte, Lazer e Cultura;

2) a garantia de maiores investimentos, financeiros, logísticos e de recursos humanos para o esporte escolar e comunitário em igual proporção aos recursos disponibilizados para o esporte de alto rendimento;

3) a promoção da formação inicial e continuada para o trato pedagógico do esporte e lazer em conformidade com as culturas corporais e as realidades socioeconômicas dos territórios e sujeitos culturais das comunidades;

4) a promoção do ensino dos Jogos Esportivos transformados na ótica de Jogos Cooperativos para jovens, crianças e adultos, em especial nas escolas e escolas de adultos não atletas a serem implementadas.

Por fim, é importante destacar que as Políticas Públicas de Esporte e Lazer são eminentemente as pessoas que ocupam os cargos públicos, suas ideias, valores e, sobretudo, os interesses de classe que representam. Portanto, ser um bom gestor de políticas públicas do campo progressista popular exige muitos estudos das ciências dos esportes em suas relações com as ciências econômicas e políticas críticas executadas através de processos educacionais sentipensantes<sup>11</sup> a fim de integrar a cidade através das portas que podem ser abertas para novos relacionamentos humanos via o esporte, lazer e a valorização das culturas corporais comunitárias.

---

<sup>11</sup> O conceito sentipensante representa a necessidade de articular os conhecimentos racionais com as emoções humanas em praticas geradoras de vida.

É essa ação e fundamentação transformadora, que sustentam qualquer política pública comunitária, o que persegue o Estatuto da Cidade, que completou 20 anos de existência em 2021. A gestão democrática que este dispositivo defende e a função social da cidade só terão êxito se estiverem fundamentadas na prática profunda nas comunidades, dando-lhes protagonismo efetivo e real. Caso contrário, será letra morta e sem vida, ainda que tenha uma retórica participativa. Esta experiência comunitária a partir dos NCPMs, que vimos defendendo enquanto ação de política pública da área do esporte, lazer e cultura, como relatamos brevemente no presente artigo, inscreve-se como peça vital do planejamento popular comunitário urbano ao propor um processo ativo de participação comunitária que cimeta a gestão democrática da cidade para além do Orçamento Participativo, que a gestão popular de Sérgio Grandó (1993-1996) iniciou. Pensamos que essas experiências que relatamos são um passo além na perspectiva do que foi iniciado pelas administrações progressistas de nosso país desde os anos 80, sobretudo o que foi empreendido no Estado de Santa Catarina na administração popular de Dirceu Carneiro nos anos 1970 em Lages, em plena ditadura civil-militar vivida naquele tempo em nosso país.

## Referências

CADERNO de capoeira: capoeira na ilha: histórico e constituição. Organizadores: Fábio Machado [et. al.]; Central Catarinense de Capoeira Angola-Florianópolis: Núcleo de Pesquisas Educação e Sociedade Contemporânea-CED/UFSC: add+ planejamentos livros, 2014.

CAPELA, Paulo. Os megaeventos esportivos e as políticas de esporte e lazer de resistência. *Motrivivência*, Florianópolis, Ano XVIII, n.. 27, p. 101-118, dez. 2006. ISSN: 2175-8042. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>. Disponível em: <https://bit.ly/3xaPOJD> . Acesso em: 20 set. 2020.

CAPELA, Paulo; MATIELLO JÚNIOR, Edgard. Crianças lutadoras – Memórias pedagógicas das práticas corporais em assentamentos do MST de Santa Catarina. In: ARROYO, Miguel G.; SILVA, Mauricio R. (org.). *O corpo infância: exercícios tensos de ser criança por outras pedagogias do corpo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 105-131.

GRUPO DE ESTUDOS AMPLIADO DE EDUCAÇÃO FÍSICA. *Diretrizes Curriculares para a Educação Física no Ensino Fundamental e na Educação Infantil da Rede Municipal de Florianópolis, SC*. Florianópolis: [s. n.], 1996.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FREIRE, Paulo. *A educação da cidade*. São Paulo: Cortez, 1991.

KUNZ, Elenor. *Educação física, ensino e mudança*. Ijuí: UNIJUÍ, 1991.

MATIELLO JÚNIOR, Edgar; CAPELA, Paulo; BREILH, Jaime (org.). *Ensaio alternativos Latino-Americanos de Educação Física, Esporte e Saúde*. Florianópolis: Copiart, 2010.

# Planejamento participativo – A saga da participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis (1993-2013→2017)

Raúl Burgos

## Introdução

A maioria conservadora na Constituinte de 1988 encontrou no Plano Diretor (PD) a ferramenta que, na esfera da questão urbana, lhe permitiu adiar para as calendas as vitais reivindicações do vigoroso Movimento pela Reforma Urbana que floresceu nos anos 80. Escanteada nos artigos 182 e 183 da Constituição, a questão da reforma urbana entrou na fila dos mais de 200 artigos (mais de 50% do articulado constitucional!) que necessitavam de regulamentação. Com efeito, todo o capítulo da política urbana, resumido aos artigos mencionados, acabou derivando para o plano diretor a centralização das políticas de ordenamento e desenvolvimento urbano. Por exemplo, a inovadora e certamente avançada figura da *função social da propriedade*, sem definição constitucional, foi atrelada ao plano diretor e, com isso, esterilizada, objeto de uma dramática disputa dos movimentos sociais para sua implementação efetiva. Mencionada no inciso III do art. 170 como um dos princípios a ser observado (depois do princípio da propriedade privada estabelecido no inciso II) com a finalidade de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, a *função social da propriedade urbana* – à diferença da função social da propriedade rural, para a qual, pelo menos, são fornecidos alguns critérios norteadores no art. 186<sup>1</sup> – nunca é definida adequadamente. No

---

<sup>1</sup> “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

Art. 182 § 2º se especifica apenas que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. No artigo 39 da Lei 10.257 (Estatuto da Cidade), que muitos anos mais tarde viria a regulamentar este capítulo constitucional, é repetido o bordão da Constituição acrescentando uma série importante – mas suficientemente genérica para permitir interpretações fracas, ou simples *burlas* –, de diretrizes que permitiriam configurar a função social da propriedade urbana. A generalidade das diretrizes fez com que, como um cachorro que corre infinitamente atrás do próprio rabo, na elaboração dos planos diretores a tal “função social” se transformasse num fantasma conclamado pelos movimentos sociais, mas exorcizado pelos interesses economicamente dominantes, acabando a bela e prometedora categoria de *função social da propriedade* por ficar reduzida de fato aos contornos da velha e conhecida *propriedade privada*. Mencionamos esta questão como simples amostra da batalha interpretativa em torno de cada elemento conceitual do ideário da *Reforma Urbana* e o *Direito à Cidade* nos anos posteriores à aprovação da Constituição, passando pelo Estatuto da Cidade, até o presente. Entre essas lutas ciclópeas, a questão da *participação popular no planejamento urbano*.

Com mais de 80% da população vivendo nas cidades, a batalha pelo que foi sendo definido como “Direito à Cidade” passou a concentrar uma quantidade enorme de *demandas democráticas*: acesso à terra urbana para moradia popular adequada, defesa do patrimônio ambiental e paisagístico, defesa das tradições culturais, luta pelas áreas de lazer, luta contra a segregação socioespacial, luta pela mobilidade urbana, e uma longa lista de etceteras. Neste sentido, o processo de elaboração do plano diretor projetou-se como um espaço de luta pela ampliação dos direitos sociais, pela definição efetiva do que seja “função social da propriedade” e uma ocasião e possibilidade de aprofundamento da democratização do sistema político municipal. No caso da cidade de Florianópolis, o longuíssimo processo de elaboração do plano diretor (1993-2013→2017) transformou-se num espaço de articulação das lutas sociais urbanas, carregando de dinamismo e participação social a um instrumento que foi pensado como essencialmente técnico, burocrático, destinado a ser uma peça administrativa elaborada nos gabinetes dos “planejadores”

---

I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”



municipais, como ironicamente foram chamados os funcionários do planejamento urbano. Embora com um frustrante desfecho autoritário depois de mais de vinte anos de conflitos sociais pela sua elaboração democrática, o processo de construção do Plano EDiretor de Florianópolis se mostrou como um canteiro extraordinário de experiências e esboços de *inovação democrática*. Alguns destes elementos pretendemos expor brevemente neste texto.

## Primeira parte: marco teórico para uma pesquisa política do planejamento urbano

O exercício de pesquisa e análise na perspectiva da Ciência Política de um tema de grande complexidade como o que abordamos neste trabalho, que foi majoritariamente tratado pela perspectiva do Urbanismo, exigiu o esforço de construir, como “prisma” através do qual poder observar a experiência em questão, um marco teórico que atendesse a essa complexidade. A construção assumida neste texto parte de duas balizas básicas: por um lado, a crítica ao paradigma deliberacionista de *sociedade civil* tornado hegemônico nos estudos sobre movimentos sociais no Brasil a partir dos inícios dos anos 90, e que teve como consequência, seguramente indesejada, a promoção de uma deletéria *despolitização da sociedade civil* (celebração de uma sociedade civil idealizada e criminalização de um Estado demonizado) a qual pavimentou o caminho para as concepções antipolíticas que em anos recentes se plasmaram na saga golpista da Operação Lava Jato e conduziram à tragédia política que vive o Brasil (realizamos um trabalho crítico específico sobre esta temática em BURGOS, 2015); por outro lado, a aproximação às teorias democráticas que tematizam o conflito e o antagonismo como constitutivos da vida social, e, em consequência, sem criar ilusões na possibilidade de consensos totais nem permanentes, apontam para a necessidade da participação ativa do povo na vida política: uma *concepção agonista da democracia*, no sentido que dá à expressão a filósofa política Chantal Mouffe (2006). A partir desta divisória de águas teórico-metodológica optamos por assumir elementos das tradições teóricas que mencionamos sucintamente a seguir: a) *Gramsci e a concepção do Estado ampliado*. Partimos da abordagem gramsciana para destacar uma visão da relação Estado-sociedade civil na qual os conceitos de *sociedade civil* e *sociedade política* são diferenciados apenas analiticamente, estando de fato organicamente articulados, não apenas como “interfase”, já que as próprias “fases” não são separadas, mas pensadas como

*bloco*, substanciado no conceito de *Estado ampliado*; b) *Teoria Política do Discurso: antagonismo, articulação, consenso conflituoso*. Embora possamos verificar no quadro teórico gramsciano uma abordagem com capacidade de explicação autônoma, têm sido realizados nas últimas décadas esforços teóricos que permitem sofisticar e expandir a capacidade explicativa deste quadro conceitual. A elaboração da teoria da hegemonia pela *Teoria Política do Discurso* de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015) é um desses esforços. Nos interessam, particularmente neste ponto, as contribuições desta escola para uma teoria inter-relacional da subjetividade e das *identidades coletivas*. Para estes autores, “identidade” remete sempre a um “sistema de diferenças” e, em consequência, a constituição identitária nunca é um dado positivo, mas o resultado de uma trama social complexa na qual *o outro* joga um papel central. A presença do outro delimita os contornos da identidade de um agente enquanto *ameaça* à sua constituição positiva, indicando a presença permanente (inerradicável) do antagonismo na constituição do social. Nestes marcos, os acordos possíveis sempre serão acordos provisórios, “consensos conflituosos”; c) *Sidney Tarrow e o estudo do confronto político*. O trabalho de Tarrow, situado na trilha do pensamento de Charles Tilly, atenta de um modo particular para o potencial disruptivo dos processos sociopolíticos e a influência de certos recursos de organização e mobilização disponíveis na cultura política de uma determinada formação social. Neste sentido, são estabelecidos conceitos tais como “estruturas de oportunidades e restrições políticas”, “estruturas de mobilização”, “repertórios de ação coletiva”, e outros, os quais, articulados com os decorrentes do quadro gramsciano e da teoria política do discurso, permitem potenciar a capacidade explicativa e heurística do marco teórico.

As transformações sociais requerem quantidades imensas de *energia social*, produzida apenas através de grandes movimentos sociais, entendendo-os no sentido em que Sidney Tarrow (2009, p. 23) define o conceito: “é apenas quando a ação coletiva contra antagonistas é sustentada que um episódio de confronto se torna um movimento social. Objetivos comuns, identidades coletivas e desafios identificáveis ajudam os movimentos a fazer isso (...) A sustentação da ação coletiva em interação com opositores poderosos distingue o movimento social das formas iniciais de protesto que vieram antes dele na história e ainda o acompanham”. Neste sentido, salienta Tarrow,

O confronto político surge como uma reação às mudanças nas oportunidades e restrições políticas em que os participantes reagem a uma variedade de incentivos materiais e ideológicos (...) A partir dessas oportunidades e usando repertórios

conhecidos de ação, pessoas com recursos limitados podem agir de forma concenciosa. (Ibíd.)

Nos termos desse paradigma teórico, a sustentação no tempo da luta pela participação social no planejamento participativo da cidade mostra este conjunto de ações coletivas contra adversários poderosíssimos como um efetivo movimento social de caráter democrático-participativo.

Contudo, nenhum movimento social pode sustentar-se infinitamente. Quando se trata de movimentos que focam sua ação na democratização das relações sociais, a construção de práticas sociais democráticas e a estabilização e permanência de novos formatos institucionais democráticos são a forma em que patamares mais elevados de democratização da vida social sejam efetivamente conquistados e estabelecidos. Sem alcançar uma certa *institucionalização* (no sentido de *estabilização de novas relações de poder*) dos novos formatos participativos (de planejamento participativo, conselhos distritais, conselho das cidades efetivamente participativo, de orçamento participativo, etc.) a enorme energia social gerada durante as mobilizações em torno das ações focadas (em nosso caso a elaboração do plano diretor) necessariamente, para usar outra metáfora da física, “decai”, e o movimento é parcialmente (mas em aspectos substanciais, *totalmente*) derrotado. Transformações profundas na cultura política dos grupos e indivíduos devem ser produzidas no processo, o que efetivamente garantirá que o grau de institucionalização foi consolidado como *novo patamar civilizacional*. E, certamente, como mostrou a experiência recente no Brasil, tudo pode voltar atrás quando as forças democráticas são derrotadas.

Cabe mencionar, para finalizar esta seção, que este arcabouço teórico complexo que acabamos de expor brevemente, e que foi utilizado para *investigar* o processo, não necessariamente poderá ser *mobilizado* na exposição e discussão da experiência abordada, o que requereria um espaço do qual não podemos dispor neste artigo.

## **Segunda parte: o longo processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis**

Obviamente é impossível nos marcos deste trabalho apresentar uma descrição *detalhada* do processo; algumas exposições parciais expusemos em trabalhos individuais anteriores (BURGOS, 2005, 2007, 2009) ou em trabalhos coletivos (TIRELLI; BURGOS; BARBOSA, 2003 e 2007). Tentaremos fazer aqui um

exercício de periodização adequado aos objetivos centrais do texto, destacando que nossa periodização difere de alguns estudos que têm focado exclusivamente, de modo incorreto segundo nossa interpretação, o momento 2006 em diante (Cf. por exemplo, Siqueira, *et al.* 2020), sem perceber que, no caso de Florianópolis, o processo não pode ser compreendido sem retroceder, pelo menos, até 1993, quando começa, embora embrionariamente, a saga do processo participativo.

I. *A origem histórica circunstancial* do processo, que culminou com a atribuída e contestada aprovação do primeiro Plano Diretor *Integrado*<sup>2</sup> de Florianópolis entre 2013 e 2017, pode ser assinalada na data do envio do prefeito Antônio H. Bulcão Viana à Câmara de Vereadores da cidade, em 24 de novembro de 1992, da proposta de um novo Plano Diretor para a região do Campeche, a mais ampla área disponível na cidade para a expansão urbana, e que seria o início de uma tentativa de planejamento global para a cidade, mas de forma segmentada; o nome atribuído ao plano: *Plano de Desenvolvimento do Campeche – PDC*, carregava um dos maiores símbolos do debate e embate entre projetos: qual “desenvolvimento”? (TIRELLI; BURGOS; BARBOSA, 2007). O envio do projeto, em elaboração nos gabinetes do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) desde 1989, acontecia poucos dias depois das eleições municipais que colocaram à frente do Executivo municipal os candidatos da Frente Popular,<sup>3</sup> Sergio Grandó e Afrânio Boppré. No primeiro ano de seu mandato, 1993, o novo governo retoma a elaboração do Plano Diretor do chamado *Distrito Sede*, o centro da cidade. A novidade desse novo momento era que “um movimento público exigiu (...) que fosse iniciada uma discussão pública” (WOLFF, 2007, p. 16). Seria o início na cidade dos processos de participação social para a elaboração dos planos diretores, isto é, das experiências de *planejamento participativo*. O Plano Diretor do Distrito Sede (aprovado em 1997) foi marcado por este início da participação popular na elaboração de políticas públicas (não apenas no *planejamento*, mas na experiência de *Orçamento Participativo*) e a participação popular se caracterizou naquele momento pela luta social contra a generalização do gabarito de 18 andares para a região, luta que foi vitoriosa, visto que os 18 andares foram permitidos apenas em algumas áreas do centro da cidade. No início do mesmo ano de 1993, no contexto da intensa pressão social deflagrada pela discussão do Plano Diretor do Distrito Sede, o prefeito Grandó retira da

---

<sup>2</sup> Ou *global* diremos também, para expressar que, diferentemente dos planos anteriores, que focavam uma ou outra região da cidade (Distrito Sede, Balneários), o plano legisla sobre todo o território da cidade.

<sup>3</sup> Coligação política constituída pelos partidos PPS, PT, PCdoB, PV, PSDB, PDT, PSB, PC.

Câmara de Vereadores o Plano Diretor para a região do Campeche para preparar a discussão com a sociedade. Neste sentido, o ano de 1993 pode ser considerado o ponto de partida, a *origem substancial*, embora ainda *embrionária*, do processo de elaboração participativa do Plano Diretor global para a cidade.

II. No ano de 1997, além de ser aprovado o primeiro Plano Diretor que carrega importantes marcas de participação popular<sup>4</sup>, acontece um evento destinado a marcar a história posterior do planejamento participativo na cidade: o recentemente formado Movimento Campeche Qualidade de Vida, constituído por associações e moradores da planície do Campeche, com o objetivo de levar adiante a discussão comunitária da proposta do novo plano diretor, organizou no mês de outubro, o *1º Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche*, no qual, depois de três dias de discussão, decidiu-se pela recusa do Plano Diretor oficial, dando início a um original processo de planejamento autônomo que culminaria com a elaboração do chamado *Plano Comunitário para a Planície de Campeche - Proposta para um desenvolvimento sustentável*, apresentado na Câmara de Vereadores, em março do ano 2000, como *substitutivo global* do projeto oficial. Na esteira da comunidade do Campeche, outros bairros da cidade iniciam um processo de planejamento autônomo. As grandes inovações institucionais destes movimentos nesse período: em primeiro lugar, as *oficinas comunitárias de planejamento*, instrumento mediante o qual uma inédita organização de cidadãos produziu o *plano diretor comunitário*; em segundo lugar, uma também inédita articulação entre *sociedade política e sociedade civil* (vereadores e moradores do bairro), mediante a qual o plano comunitário se constituiu em *projeto substitutivo global* da proposta do Executivo municipal. Os dois planos diretores na Câmara representaram, política e simbolicamente, dois projetos de cidade em disputa: por um lado, o projeto comandado pelo capital imobiliário, da construção civil e os grandes negócios turísticos que exigia a transformação radical das características da cidade, projetada como uma espécie de *cidade-parque de diversões para a elite*, compelindo, ao mesmo tempo, seu crescimento<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Um minucioso relato do processo se encontra na dissertação de mestrado de Edson Ávila Wolff intitulada “As bases de um planejamento urbano participativo em Florianópolis: os últimos anos de elaboração do plano diretor do distrito sede de 1997”, de 2015. Concordamos com o ponto de vista de Wolff sobre o fato de que esta experiência deve ser considerada como o início do planejamento participativo em Florianópolis.

<sup>5</sup> Para isto os governos de Angela Amin fizeram um trabalho “exemplar”: com o auxílio da imprensa, durante vários anos forçaram o crescimento sob o rótulo de Capital Nº 1 em qualidade de vida, incentivando o crescimento desordenado comandado pela especulação imobiliária, sem garantir as condições urbanísticas necessárias para esse crescimento.

e passando por cima, quando necessário, dos limitantes ambientais e culturais, violentando, quando preciso for para seus interesses corporativos, a legislação vigente, contando, infelizmente, com a conivência, política e jurídica, dos poderes públicos.<sup>6</sup> Em oposição a esse projeto predador, se levantava o projeto de defesa da *cidade como espaço da vida*, constituído a partir dos habitantes simples que pretendiam preservar, no máximo das possibilidades, as características do ambiente, da paisagem, da cultura, visando ao mesmo tempo a melhoria das condições de vida de seus cidadãos para o *viver bem*. Orlando Alves dos Santos Junior (2007, p. 306), numa direção semelhante, estabelece o conflito entre os paradigmas da “cidade-mercado” e a “cidade-direito”.

O embate entre esses dois modelos de cidade, expresso nos dois projetos de planos diretores em disputa na Câmara de Vereadores, seria uma marca das lutas urbanas dos anos seguintes, passando por diversas fases até a aprovação atribulada do novo Plano Diretor da cidade, sancionado em janeiro de 2014 e consagrado definitivamente em 2017, depois de intensa luta. A característica fundamental da época era o fato de que parcelas da sociedade civil, retomando para si a *soberania popular* no âmbito de incumbência das lutas, assumem funções “estatais”, e exercem no campo da sociedade política uma intensa pressão pela democratização e o planejamento da cidade. O impasse entre os dois planos dura na Câmara de Vereadores até junho de 2006, quando se abre um *novo momento* do processo.

Contudo, o movimento social urbano da cidade tinha amadurecido significativamente nos anos que precederam esse novo momento. Desde 2001, na trilha da aprovação do Estatuto da Cidade, uma inédita *cadeia de equivalências* (Laclau-Mouffe, 2015) de demandas heterogêneas tinha levado à construção do chamado Fórum da Cidade, uma articulação que inicialmente contou com mais de 80 entidades populares que modificou o quadro da sociedade civil florianopolitana. O Fórum da Cidade teve entre seus méritos a capacidade de avançar substancialmente na elaboração de um abrangente *projeto integral de cidade*, ambiental, cultural e socialmente sustentável, baseado no qual o movimento social enfrentaria com certo sucesso o projeto das forças econômica e politicamente dominantes no processo de elaboração do Plano Diretor.<sup>7</sup> Com base nesse importante patrimônio de organiza-

---

<sup>6</sup> As operações Moeda Verde e Ave de Rapina contribuíram para desvendar esta trama criminoso (ver nota de rodapé 32).

<sup>7</sup> Neste sentido, não podemos concordar com a afirmação de Coelho-Dellagnelo (2015, p. 143) sobre o fato de que “entre 2001 e 2006, os atores envolvidos no processo de construção do Plano Diretor não tinham conhecimento da totalidade dos anseios de outras comunidades e entidades.

ção social e em aliança com o recém-criado Ministério das Cidades, o movimento social urbano de Florianópolis pôde organizar a *Conferência Democrática da Cidade*, no ano de 2003, evento que conseguiu fortalecer o processo de articulação cidadã no processo de elaboração participativa do Plano Diretor.<sup>8</sup>

III. Em 12 de junho de 2006, forçado pela campanha nacional “Plano Diretor Participativo: a cidade é de todos” – lançada pelo Ministério das Cidades em 17 de maio de 2015 –, e pressionado pelo movimento popular, o então prefeito de Florianópolis, Dário Berger, que havia resistido teimosamente à convocação, assina o decreto que deflagra o processo de elaboração do plano diretor, obrigatoriamente participativo, seguindo as resoluções do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades. Em 2 de julho uma multitudinária assembleia, no tradicional Teatro Álvaro de Carvalho, dá o pontapé inicial.

O formato institucional que assume o processo na cidade de Florianópolis se configura como uma efetiva *inovação* na proposta participativa oficial comandada desde o Ministério das Cidades: indo além do formato de representação por “segmentos sociais”, como recomendado pelo Conselho das Cidades, por força da pressão oriunda das representações comunitárias, a assembleia do TAC ampliou a participação popular mediante a representação direta da população organizada em

---

Eles não conseguiam compreender como tantos interesses poderiam se juntar a favor de uma cidade melhor”. Certamente “conhecimento da totalidade dos anseios...” seguramente ninguém pode ter, mas nesse período os “atores” tinham já larga experiência, conhecimento acumulado e, sobretudo, esboços de projeto de cidade coletivamente construídos.

<sup>8</sup> Como consequência de uma série de irregularidades do governo municipal na realização da 1ª Conferência das Cidades, um grupo de entidades da sociedade civil florianopolitana e pessoas físicas, denominado Fórum de Entidades Sindicais, Populares e ONGs pela Impugnação da Conferência Municipal de Florianópolis, apresentou o pedido de impugnação à Comissão Preparatória Estadual. A Comissão Preparatória Estadual, numa decisão polêmica e inédita, aceitou o pedido de impugnação das organizações populares e anulou a 1ª Conferência Municipal de Florianópolis. Diante do fato, o Fórum da Cidade encabeçou a convocação do que denominou 1ª Conferência Democrática da Cidade de Florianópolis, homologada pela Comissão Preparatória Estadual e realizada nos dias 12 e 13 de setembro de 2003. A Prefeitura Municipal de Florianópolis recorreu à Justiça e em 18 de setembro – antes da conferência estadual que seria realizada entre os dias 28 e 30 de setembro –, ganhou o reconhecimento de conferência oficial e com isso o direito de participação dos delegados eleitos no evento. Dado que a conferência alternativa, organizada pelo movimento popular, tinha sido reconhecida oficialmente, a cidade de Florianópolis foi a única cidade do país a contar com duas Conferências da Cidade, com o reconhecimento de seus delegados e seus documentos finais validados para as instâncias superiores do processo. Para mais detalhes, ver BURGOS, 2007.

*Núcleos Distritais.* Na Audiência Pública do dia 1º de agosto de 2006, no mesmo formato participativo que a anterior, foi decidida a composição final do Núcleo Gestor Municipal (NGM): 16 membros indicados pelos “segmentos” da sociedade civil;<sup>9</sup> 10 membros indicados pelo Estado; 13 membros representantes diretos da população, organizada em Núcleos Distritais (TASSO, 2008).

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; os núcleos distritais e suas representações tornaram-se atores cruciais do processo participativo.

O ano de 2007 foi dedicado à constituição do que passou a ser chamado de *bases distritais* (a definição de locais de funcionamento, certos equipamentos e, em alguns casos, a designação de estagiários) e à organização do processo de elaboração do que desde o Ministério das Cidades se denominava como *leituras comunitárias*. Tratava-se de diagnósticos completos de cada distrito, realizados pelos moradores, que deveriam culminar numa lista de *diretrizes comunitárias*, pensadas como um conjunto de orientações de cada região para a elaboração do plano integrado. Tratou-se de um período extraordinariamente rico de discussões e produção de *conhecimento técnico-popular*.<sup>10</sup> No balanço oficial do processo no final de 2007, se contabilizavam mais de 1.000 eventos distritais (fóruns, seminários, oficinas, reuniões interdistritais, etc.) nos quais participaram mais de 4.000 cidadãos (um pouco mais de 1% da população da cidade no momento) e mais de 200 entidades comunitárias (FLORIANÓPOLIS - IPUF, 2008, p. 1).

---

<sup>9</sup> 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. (FLORIANÓPOLIS, 2008)

<sup>10</sup> De fato, continuando e ampliando a tradição de elaboração comunitária do Plano Diretor, as comunidades começaram a elaborar mais do que “diretrizes”, verdadeiros esboços de planos diretores locais, o que implicou no aparecimento de problemas extremamente complexos, como a relação entre a “soberania” local dos núcleos e assembleias distritais e a “soberania municipal” das instâncias superiores do processo. Não era um problema simples; envolvia a questão da relação entre a definição e características das distintas localidades por seus habitantes e a produção de um PD que devia ser de todo o município. Dado que o poder público pensava a participação como *simulacro*, “para inglês ver”, não se preocupou inicialmente. Contudo, as comunidades levaram a sério e a contradição perdurou e se acentuou.



IV. A temporada participativa termina em novembro de 2008, quando o prefeito suspende unilateralmente os trabalhos do NGM e o processo da participação popular. Várias das representações *populares* recorrem, mais uma vez, à *recuperação da soberania* no âmbito específico da luta e produzem, na forma do regimento interno do NGM, a “autoconvocação” da coordenação do processo participativo. Atingido quórum, a reunião extraordinária autoconvocada do dia 26/3/2009 reinaugura os trabalhos e decide pela busca de uma articulação com o Ministério Público para mediar uma saída para o impasse.

Por sua parte, o Executivo Municipal, ignorando inúmeras reclamações oriundas das diversas esferas da sociedade civil e do Ministério Público, contratou uma empresa privada para a elaboração do Plano Diretor, a empresa argentina *Fundación CEPA – Consultora de estudios y Proyectos del Ambiente*. A dinâmica da elaboração do plano segue novamente dois caminhos: por um lado, diversos setores da sociedade civil, fundamentalmente os de caráter popular, continuam o processo de elaboração participativa, centrado no *Núcleo Gestor Autoconvocado*, em conjunto com os núcleos distritais, entanto este último impetra, com a personalidade jurídica da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), uma ação civil pública contra a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), exigindo o retorno da representação estatal ao NGM e a retomada do processo.<sup>11</sup> Do outro lado, o poder Executivo municipal paga os trabalhos da empresa CEPA para a elaboração do PD, redefinido a essa altura como “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis”. Ficava mais uma vez evidente o contraste entre duas concepções de planejamento antagônicas.

Um ano depois da autoconvocação do NGM, num cálculo político que apostava nos efeitos da desmobilização produzida pela suspensão dos trabalhos, em 18 de março de 2010, a PMF convoca uma audiência pública no mesmo teatro onde fora lançado o processo com o objetivo de apresentar os resultados do PD encomendado à Fundação CEPA. O Teatro Álvaro de Carvalho voltou a encher como nas assembleias iniciais, mas os trabalhos nem conseguiram começar: o público presente se insurgiu contra os organizadores do evento e os trabalhos foram suspensos. O ato passou a ser conhecido como “A Revolta do TAC”. Em mais uma *atitude soberana*, o público insurgente

---

<sup>11</sup> Uma seção específica de um relato mais amplo deveria ocupar a elaboração coletiva e a construção da representação judicial desta ACP, o que não podemos realizar neste espaço.

elabora, no calor do protesto, uma ata que é assinada por mais de 500 pessoas. Vale a pena reproduzir o conteúdo completo da “Ata da Revolta do TAC”:

Aos dezoito dias do mês de março do ano de dois mil e dez, cidadãos de Florianópolis reuniram-se no Teatro Álvaro de Carvalho, em Audiência Pública chamada pelo IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis) para a apresentação do Plano Diretor de Florianópolis. Antes de procedida a apresentação do processo de elaboração do referido plano, sob legítima pressão popular em virtude da ausência das propostas levantadas na leitura comunitária, desvirtuadas no anteprojeto de lei do “suposto” plano, a sociedade reivindica a sustação do anteprojeto, e que se instale o legítimo processo de participação popular interrompido em 2008 (dois mil e oito) sob coordenação do Núcleo Gestor. Para tanto, a população aqui reunida compreende ser imperativo a reestruturação/reinstalação de todos os núcleos distritais para que “de fato” seja legítimo o plano participativo e democrático através de Audiências públicas locais. (Fonte: arquivo do autor)

A Revolta do TAC colocou um fim provisório à aventura solipsista do Executivo municipal, mas o processo continuou num impasse.

V. Em 8 de abril de 2011, mais de um ano depois da “Revolta do TAC”, a insistente pressão popular, uma ação civil pública e um processo de mediação do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal forçam o prefeito Dário Berger a assinar o Decreto 8.056/2011, que deflagra a retomada do processo, mas evitando a reconstituição do NGM e coordenado por uma “comissão”, formato que foi rejeitado pelas representações populares. Por esse tempo, a chamada bancada popular do NGM e diversas associações comunitárias, ambientalistas e coletivas das universidades organizaram a experiência que foi denominada *Congresso da Cidade*.<sup>12</sup> Iniciado em 2 de julho, o *Congresso* exigiu a retomada plena do processo participativo e estabeleceu uma série de condições necessárias para a continuidade do mesmo. Isto, com as pressões e mediação do Ministério Público, levou a que a PMF consentisse em restituir o funcionamento do Núcleo Gestor Municipal. Os trabalhos do NGM, com certas reformulações, recomeçam em agosto de 2011.

Em meio a crises permanentes, os trabalhos do NGM continuaram sem conseguir construir uma proposta minimamente consensual, com dissensos não apenas entre os atores da *sociedade civil e o poder público*, mas no âmbito da própria *sociedade civil* (entre bancada popular e setores empresariais) e, ainda mais, no seio da *bancada popular* (entre distintas concepções dos atores sobre várias dimensões do

---

<sup>12</sup> Para mais informações consultar: <https://congressodacidade.wordpress.com>

processo). Para dar um exemplo relevante sobre o qual voltaremos, a questão da definição dos chamados “condicionantes ambientais” foi um tema de constante controvérsia. Planejar o uso do território implicaria antes de mais nada definir as “áreas edificáveis”, as quais por sua vez seriam resultantes da definição prévia das “áreas não edificáveis” (costas, dunas, manguezais, áreas úmidas, cursos d’água, morros, mata atlântica, restingas, etc.). A batalha pela demarcação *georreferenciada* destas áreas de preservação (alvo privilegiado do interesse imobiliário e turístico)<sup>13</sup> foi até certo grau paralisante. Mediante um projeto sem a demarcação destas áreas cruciais, a PMF tentou finalizar o projeto com uma série de reuniões distritais e um par de audiências realizadas em 27 de março e 26 de abril, no Clube Doze de Agosto, que resultaram numa nova frustração. Somou-se a isto o fato de 2012 ter sido ano eleitoral, circunstância que sempre exerceu uma pressão no processo participativo; como resultado do pleito eleitoral, foi eleito o prefeito Cesar Souza Júnior. Empossado em janeiro de 2013, o novo prefeito, “cheio de gás”, tentaria resolver a charada do PD de Florianópolis, cuja finalização, paradoxalmente, parecia distanciar-se na medida em que mais experiência e conhecimento *societário* se acumulavam.

Porém, o novo prefeito também não conseguiu domesticar o processo, e, apesar de alardes democráticos durante o denominado *Seminário da Cidade de Florianópolis*, realizado no Auditório Garapuvu, da UFSC, entre 25 e 26 de março, e 5ª Conferência da Cidade de Florianópolis realizada em 27 de maio, precisou apelar novamente ao “golpe” contra o processo participativo: em 25 de setembro de 2013, a Prefeitura informa aos representantes do NGM que havia decretado a finalização unilateral dos trabalhos participativos e decidido a transferência total da finalização do PDP para o órgão de planejamento municipal, o IPUF. Num “histórico” do processo, incompleto, ufanista e enviesado, a PMF indica que “em função do grau de desgaste das relações com parte dos membros do Núcleo – que a este tempo já se ressentia da falta de algumas representações fundamentais – o Executivo optou por dissolver o Núcleo Gestor”.<sup>14</sup> No fundo, se encontrava o fato de que a PMF se negava à realização do processo democrático de aprovação do PD nas 13 assembleias distritais exigidas pelas representações populares; em vez disto,

---

<sup>13</sup> Uma investigação à parte mereceria o chamado Projeto Orla, mediante o qual se pretendeu, a partir do governo de Dário Berger, separar o “filé mignon” da costa para planejamento à margem dos rituais participativos do Plano Diretor.

<sup>14</sup> [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/05\\_12\\_2013\\_15.00.07.93294e727fdc89513d17866b8513d340.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/05_12_2013_15.00.07.93294e727fdc89513d17866b8513d340.pdf)

dilapidou recursos e tempo na realização de 42 reuniões burocráticas nos distritos, para ouvir a sua própria voz.

## VI. Morte, ressurreição e pálido final do processo participativo (2014-2017)

Nos dias 16 e 17 de outubro foram realizadas duas audiências públicas; uma coordenada pela Câmara de Vereadores, e a segunda considerada a audiência final do processo, coordenada pelo Executivo municipal na Assembleia Legislativa. Em ambas as ocasiões as representações populares haviam evidenciado as insuficiências do texto da lei e denunciado a violação do processo participativo. Contudo, a PMF considerou o processo finalizado e em 18 de outubro o projeto de lei do PD é protocolado na Câmara de Vereadores, apesar de o texto encontrar-se ainda em condições precárias, da falta de anexos e mapas, e sem ter resolvido a questão das condicionantes ambientais, absorvido o conjunto das propostas nascidas das comunidades, nem, obviamente, ter sido aprovado na etapa final do processo de elaboração participativa. A votação em primeira sessão foi programada para o dia 19 de novembro.

Contudo, em 14/11/2013 o Ministério Público Federal havia impetrado uma nova ação civil pública<sup>15</sup> na 6ª Vara da Justiça Federal de Florianópolis solicitando a retomada do processo participativo e, nos marcos deste processo, um dia antes da votação, em 18 de novembro, uma *decisão liminar* do juiz federal Marcelo Krás Borges determinou a suspensão da votação. Na sua memorável decisão o juiz resolve:

Ante o exposto, defiro o pedido liminar para determinar o imediato trancamento da tramitação, apreciação e votação do Projeto do Plano Diretor pela Câmara de Vereadores desta capital, bem como sua sanção pelo Prefeito. Determino, outrossim, à Câmara de Vereadores a imediata devolução do Projeto de Lei de Plano Diretor ao Poder Executivo Municipal, bem como seja determinado à Prefeitura que proceda à oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final que deverá ser novamente encaminhado ao Legislativo após a identificação e

---

<sup>15</sup> Ação civil pública Nº 5021653-98.2013.404.7200. Data de autuação: 14/11/2013 Tutela: Requerida. Juiz: MARCELO KRÁS BORGES. Órgão Julgador: Juízo Federal da 6ª VF de Florianópolis. AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. RÉU: MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Nome: ANALÚCIA DE ANDRADE HARTMANN (Procurador do AUTOR)

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 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 do Plano Diretor Participativo de Florianópolis.<sup>16</sup>

Porém, em 21/11, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) acolheu recurso da PMF e anulou a decisão da Justiça Federal.<sup>17</sup> Com a resolução do TRF-4, o projeto retoma sua tramitação na Câmara. Com esta decisão, a primeira votação foi reprogramada para os dias 26 e 27 de novembro. A imprensa retratava da seguinte maneira o clima da votação: “as duas sessões foram marcadas por atrasos, tumulto e bate-boca, mas a proposta foi aprovada pela maioria dos vereadores. No sábado (28/11), políticos e moradores de Florianópolis organizaram o ato *Movimento Luto por Floripa*”.<sup>18</sup> Com esse resultado, a segunda votação regimental (e definitiva) foi marcada para o dia 30/12/2013.

Contudo, além da tramitação da ACP do MPF, o grêmio dos empresários da construção, SINDUSCOM, entrou com um *pedido de liminar e mandado de segurança* na Comarca de Florianópolis da justiça catarinense: a entidade empresarial “alegou que o número de audiências públicas realizadas para discutir o Plano Diretor foi insuficiente e, por isso, o projeto estava irregular”, segundo informou a imprensa.<sup>19</sup> Decorrente deste processo, no sábado, 28/12, uma liminar da Justiça

---

<sup>16</sup> Cf. [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Liminar\\_SC.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Liminar_SC.pdf)

<sup>17</sup> “Verifico presente a verossimilhança da alegação de invasão à competência municipal, além do 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. Neste momento, impõe-se assegurar o normal exercício dos poderes municipais”, registrou a desembargadora, em sua decisão. (<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/11/trf-anula-decisao-que-suspendia-votacao-do-plano-diretor-da-capital.html>).

<sup>18</sup> Cf. <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/12/justica-derruba-liminar-que-suspendia-2-votacao-do-plano-diretor-da-capital.html>

<sup>19</sup> Cf. <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/12/justica-derruba-liminar-que-suspendia-2-votacao-do-plano-diretor-da-capital.html>. Esta solicitação “participacionista” de parte de uma associação de empresários tradicionalmente contrária e reativa à participação popular surpreendeu na época. O certo é que, pelas razões que sejam, evidenciava-se um descontentamento generalizado com o modo em que estava sendo conduzida a aprovação do plano diretor.

da Comarca da Capital suspendeu a tramitação da matéria. Porém, o jogo mudava minuto a minuto: segundo informou a imprensa “na tarde do domingo (29/12), a Prefeitura de Florianópolis, [...] entrou com recurso para manter a segunda votação do projeto” e na noite do mesmo dia, “o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) derrubou a decisão da comarca de Florianópolis que suspendia a segunda votação do Plano Diretor da capital”. Um juiz plantonista acatou recurso da Prefeitura e manteve a votação do projeto para a tarde de segunda-feira, 30 de dezembro (*idem*).

A sessão do dia 30 foi caracterizada pelas expressões de tristeza e fúria do público que lotou as galerias da Câmara, numa tramitação da matéria que “foi marcada por protestos de vereador e manifestantes da comunidade, que fechou a entrada da Casa Legislativa com lixo e gradeou o acesso à garagem” e na qual “a Polícia Militar precisou ser chamada para conter os manifestantes e garantir a saída dos vereadores que votaram a favor da proposta” (*idem*). Vereadores da oposição pediram que a tramitação da matéria fosse suspensa pelo escandaloso desconhecimento dos vereadores do projeto.<sup>20</sup> Contudo, com 17 votos a favor, três contra e uma abstenção, depois de 302 emendas aprovadas “a toque de caixa”, no apagar das luzes do ano de 2013, sem os “representantes do povo” sequer conhecerem os mapas correspondentes, o Plano Diretor de Florianópolis foi aprovado em segunda votação na Câmara de Vereadores. Em 17/1/2014, o prefeito Cesar Souza Júnior, que, obviamente, também não conhecia o projeto, promulgou a Lei 482/2014, que institui o primeiro plano diretor integral de Florianópolis, dando assim um burocrático, obscuro e contestado fim a 20 anos de conflitos pelo Plano Diretor.

Contudo, a *Ilha da Magia* reserva surpresas aos viajantes abertos às maravilhas.

Lembremos primeiramente que a ACP impetrada pelo MPF estava em curso (“faltava ainda a análise do mérito”, afirmam Siqueira, et al, 2020, p. 50). Em consequência desse processo legal, poucos dias depois da promulgação da Lei 482, em 5 de março, o juiz federal Marcelo Krás Borges, numa sentença com alto teor de defesa da participação social e do meio ambiente, reitera a decisão que havia proferido em caráter liminar (anteriormente citada) e obriga a PMF à retomada do processo participativo, com a realização de 13 audiências distritais e a audiência final. A situação fica um tanto bizarra do ponto de vista

---

<sup>20</sup> Cf. [g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/12/plano-diretor-de-florianopolis-e-aprovado-na-camara-de-vereadores.html](http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/12/plano-diretor-de-florianopolis-e-aprovado-na-camara-de-vereadores.html)

legal: é que, *num primeiro momento* não se sabia bem qual seria a legislação em vigor: se o PD havia sido “sustado” e não valia mais, ou, se valia, mas teria que ser revalidado e alterado como resultado do processo. A leitura que prevaleceu foi esta última,<sup>21</sup> e a sentença da Justiça Federal iniciou um longo e tumultuado processo de revisão que durou de 2014 a 2017. Vejamos sucintamente o processo que se seguiu.<sup>22</sup>

Em 8/4/2014, a PMF recorreu da sentença do juiz Marcelo Krás Borges mediante o Agravo de Instrumento nº 5007699-17.2014.404.0000/SC, e no dia 29 abril de 2014, a desembargadora federal Marga Inge Barth Tessler, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), repetindo o teor da liminar que, em 21/11/2013, tinha anulado a decisão da Justiça Federal sobre a suspensão do processo de votação do PD, deferiu o pedido de *antecipação de tutela recursal de agravo de instrumento*, suspendendo (mais uma vez) a decisão do juiz federal Marcelo Krás Borges, alegando que havia ocorrido “invasão à competência legislativa municipal”.<sup>23</sup> Em decorrência da decisão, a PMF foi desobrigada da realização das audiências.

O MPF recorreu da decisão monocrática da desembargadora (Apelação/ Reexame necessário nº 5021653-98.2013.404.7200/SC) e, em 27 de maio de 2015, reafirmando a sentença do juiz Marcelo Krás Borges *no que tange à participação popular*, a 3ª Turma do TRF-4, em decisão unânime, determinou dar provimento à apelação do MPF, obrigando novamente o município à realização das audiências públicas.<sup>24</sup> A PMF, arguindo ter realizado 42 reuniões (adminis-

---

<sup>21</sup> “O juiz Federal Marcelo Krás Borges, em uma decisão sobre o caso, tornou vigente o Plano de 2014 por considerá-lo mais restritivo que o Plano de 1997 e o Plano dos Balneários de 1985” (Siqueira, 2020, p. 51).

<sup>22</sup> O processo todo é muito enrevesado. Tentamos descrever aqui a sequência de ações a partir das anotações próprias durante o processo, pesquisa posterior e informações parciais oferecidas pelos jornais ou por alguns artigos importantes, como o de Siqueira et al (2020). Contudo, equívocos ocasionais no relato dos fatos podem ter acontecido também nos marcos deste relato.

<sup>23</sup> <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/888476695/agravo-de-instrumento-ag-50076991720144040000-5007699-1720144040000/inteiro-teor-888476772>. Consulta em 29/07/2021.

<sup>24</sup> <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/426402593/apelacao-reexame-necessario-apelreex-50216539820134047200-sc-5021653-9820134047200/inteiro-teor-426402635> Acesso em 29/07/2021.

trativas, formais e fora dos protocolos do processo participativo, como foram duramente criticadas pelas representações da sociedade civil) protela a realização do processo durante todo o ano de 2015.

Em dezembro daquele ano de 2015, o juiz Marcelo Krás Borges impetra uma ação de “Cumprimento Provisório de Sentença”<sup>25</sup> que levará à ressurreição do processo participativo em 20/1/2016, data na qual acontece a *primeira reunião do NGM ressurreto* sob a coordenação da arquiteta Vanessa Maria Pereira, do IPUF (nomeada pelo prefeito, em 10/02/2016, para exercer o cargo em comissão de Superintendente do IPUF)<sup>26</sup>, que anuncia o prazo de 31 de março para a finalização do processo.

Na primeira reunião de trabalho, no dia 2 de fevereiro, é apresentada a nova representação do poder público e começam a ser validadas as representações da sociedade civil. A partir desse novo início, o processo é retomado “como se” a Lei 482/2014 não tivesse sido aprovada: por um lado, a 482 é a legislação em vigor (portanto, a lei que permite licenciamentos, etc.); por outro lado, no processo de revisão, esta lei torna-se apenas *o último “rascunho”* a ser modificado no processo de revisão. Haja originalidade nesse processo.

Mais uma vez, a população é convocada à participação e começa a tentativa (sem muita vontade, e muito menos *recursos*, do Executivo municipal, diga-se de passagem) de reativação dos núcleos distritais para a organização das audiências respectivas. A procuradora Analúcia Hartmann, autora da ação pelo MPF, atua como uma espécie de “tutora” ou garante formal do processo, com papel ativo na cobrança da garantia de participação popular. De fato, uma característica central fundamental desta nova etapa é a *judicialização intensa do processo*, elemento que deveria motivar uma discussão à parte. Em 22 de fevereiro, a procuradora recebe uma delegação da “parte civil” do NGM promovida pela *bancada popular*, durante a qual reafirma seu compromisso com o acompanhamento da discussão, dando um certo alento ao grupo que, a essa altura, sofria o peso do cansaço e frustrações do longo processo.

---

<sup>25</sup> CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DE SENTENÇA Nº 5025299-48.2015.4.04.7200. Originário: Nº 50216539820134047200 (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - SC). Data de atuação: 04/12/2015. Tutela: Deferida Juiz: MARCELO KRÁS BORGES. Órgão Julgador: Juízo Federal da 6ª VF de Florianópolis: [https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=50252994820154047200&seIOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=&txtPalavraGerada=](https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50252994820154047200&seIOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&selForma=NU&hdnRefId=&txtPalavraGerada=)

<sup>26</sup> <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2016/1572/15728/decreto-n-15728-2016-nomeia-servidor-para-exercer-cargo-em-comissao>



Embora sem contar com um funcionamento dos núcleos distritais da magnitude da fase 2006/2009 (de fato, só alguns dos NDs se ativam efetivamente) e num processo sob tensão contínua e cheio de percalços, o NGM renascido realiza um trabalho – que deveria ser cuidadosamente documentado e descrito, coisa que lamentavelmente não podemos fazer aqui – no qual se alcançam pontos altos de *elaboração participativa*, levando em conta que como *fundamento* de todo este novo processo, se encontram as *diretrizes comunitárias*, herança da etapa “gloriosa” do processo de participação entre 2006 e 2008.

Entre 23 de maio e 30 de junho foram realizadas as audiências públicas distritais no Campeche, Pântano do Sul, Canasvieiras, Rio Vermelho, Cachoeira do Bom Jesus, Barra da Lagoa, Ingleses, Continente, Ratoles, Lagoa da Conceição, Santo Antônio de Lisboa, Ribeirão da Ilha e Sede Insular; em agosto, foram realizadas mais duas audiências distritais, uma no Continente e outra no Sede Insular, conforme recomendação do MPF.<sup>27</sup> O resultado fundamental destas audiências foi a ratificação e atualizações parciais das *diretrizes comunitárias*.

Com base no intenso trabalho (das bases distritais, da equipe do IPUF e do NGM), as *diretrizes gerais* do novo Plano Diretor são apresentadas em audiência pública realizada no auditório Garapuvu da UFSC, em 19/07/2016, reunindo por volta de 500 pessoas. No dia 3 de setembro, na UFSC, acontece outra importante reunião geral: a chamada *Interdistrital do Plano Diretor*, uma oficina de planejamento que reuniu em torno de cem participantes que discutiram estas novas bases durante uma longa jornada de cerca de 12 horas de trabalho. O resultado das discussões desse encontro deveriam ser as diretrizes metodológicas para a operacionalização das correções no texto do projeto de lei que permitiriam a realização de audiência final. Uma particularidade deste seminário foi o surgimento, durante as discussões, da proposta metodológica denominada “rebatimento das diretrizes comunitárias”, que seria de fundamental importância no processo posterior. A partir deste trabalho acumulado (as discussões e observações recolhidas na audiência de julho e o trabalho da *Interdistrital*) em 16 de outubro de 2016, a Prefeitura disponibilizou no seu site a chamada *Minuta 1* do Anteprojeto de Plano Diretor de Florianópolis, e a primeira audiência final para discutir esta minuta foi agendada para o dia 31 de outubro, no Auditório Garapuvu da UFSC.

---

<sup>27</sup> <https://ndmais.com.br/noticias/ultima-reuniao-do-ano-do-plano-diretor-de-florianopolis-e-marcada-por-criticas-ao-projeto/>

Porém, a audiência foi suspensa por recomendação do MPF; mais uma vez, no cumprimento de sua função de tutora do processo, a procuradora Analúcia Hartmann acolheu as demandas de parte dos membros do Núcleo Gestor e, em 27 de outubro, emite recomendação de imediata suspensão das audiências finais, decisão que comunica presencialmente no mesmo dia durante a 25ª reunião do NGM. Na recomendação é indicado que a continuidade do processo de audiências poderia acontecer apenas depois da incorporação de diretrizes comunitárias que continuavam omitidas e da supressão de inserções indevidas no projeto sem discussão com a população, fundamentalmente as que feriam a legislação ambiental e o patrimônio cultural. O processo de correção deveria dar lugar à publicação de uma nova minuta do projeto de lei “acompanhada de mapas legíveis e confiáveis”, acrescenta a recomendação, que estabeleceu um prazo de 10 dias para a comprovação das medidas sugeridas. Segundo a procuradora Analúcia Hartmann, em comentários à imprensa, reproduzidos por Siqueira *et al.* (2020),

as inovações no texto só agora apresentado à sociedade da capital contêm ofensas à legislação federal, dentre outras a previsão da possibilidade de intervenção em áreas de preservação permanente (como, por exemplo, em vias de circulação em áreas de dunas, como na região dos Ingleses/Santinho) e em áreas inundáveis (mapas de restrição fornecidos pelo próprio IPUF).

Seguindo a recomendação, a PMF retira do ar a Minuta 1 e no dia 27 de novembro lança a *Minuta 2* do anteprojeto de lei e agenda a audiência final para o dia 16/12/2016 na Assembleia Legislativa de Santa Catarina.

Contudo, em 14 de dezembro, “após relatos do MPF e de representantes do Núcleo Gestor”, o juiz Marcelo Krás Borges “determinou que a audiência do dia 16 de dezembro não fosse de aprovação da minuta, mas apenas de ‘discussão’”, e determinou uma nova audiência para janeiro de 2017”.<sup>28</sup> Os “relatos” tinham mais uma vez relação com a falta de cumprimento das decisões de “retiradas e inserções” de diretrizes por parte da equipe da PMF, coordenada pelo IPUF. Além da evidente falta de vontade política do Executivo, um fator importante destes atrasos foram as dificuldades da equipe do IPUF, “reduzida e com poucos recursos” para processar tecnicamente as determinações judiciais, como indicam Siqueira *et al.* (2020, p. 52).

Como mencionamos anteriormente, um lugar à parte no relato geral do processo deveria ocupar a discussão sobre as “perturbações” que, no processo par-

<sup>28</sup> <https://ndmais.com.br/noticias/ultima-reuniao-do-ano-do-plano-diretor-de-florianopolis-e-marcada-por-criticas-ao-projeto/>

ticipativo, produziram cada um dos sucessos eleitorais municipais (e os nacionais em menor escala). Fundamentalmente, no ano anterior à realização das eleições, o comportamento dos agentes no interior das instituições participativas sofre importantes alterações; em todos os casos, a principal e ao mesmo tempo trivial questão central foi sempre a seguinte: a que força política ajudaria a aprovação do PD nas condições que se encontrava? Dependendo da resposta que os agentes davam a esta pergunta, se retraía ou incentivava a dinâmica do processo, criando uma instabilidade fundamental no seu desenvolvimento. O ano de 2016 foi ano eleitoral e não escapou a essa dinâmica, e vários dos percalços do processo poderiam ser atribuídos a esse fenômeno.

Do pleito resultou ganhador o candidato Gean Loureiro. Empossado em 1º de janeiro de 2017, em 7 de fevereiro o novo prefeito designa o delegado Ildo Rosa como novo Superintendente do IPUF; mais uma vez, o delegado da PF, num *déjà vu* que não deixou de surpreender na época, assume a coordenação do processo participativo que havia conduzido entre 2006 e 2009. Em 8/2/2017 é realizada uma importante audiência com o MPF, cuja pauta central seria a retomada e lisura do processo de “rebatimento das diretrizes comunitárias”. A procuradora Analúcia Hartmann adverte na ocasião sobre a necessidade de “não contaminar o projeto com elementos que não entraram nas audiências públicas”.<sup>29</sup> Na ocasião apresenta-se um cronograma que prevê audiência final em 25/5/2017.

Em reunião do NGM do dia 16/2/2017, o delegado Ildo Rosa volta a comandar o processo, conduzido até esse momento pela arquiteta Vanessa Pereira. O tema central desse encontro: o *rebatimento de diretrizes*. É estabelecido um intenso programa de reuniões de *rebatimento*: terça, quarta e quinta-feira (21/22/23 de fevereiro). A ideia de “rebatimento” implicava na “conferência” da efetiva inserção das diretrizes comunitárias no PDP e consistia basicamente na leitura pública das diretrizes emergidas do processo participativo e dos artigos do projeto de lei, de modo a verificar a incorporação do conteúdo das diretrizes no projeto de lei e, ao mesmo tempo, a retirada de inserções alheias ao processo participativo. Para além de sua correta aplicação – considerada malconduzida e enviesada por uma parte das representações da Sociedade Civil –, o exercício de “rebatimento” acabou sendo uma extraordinária ferramenta de *planejamento participativo*, uma efetiva *inovação democrática* do processo de elaboração do PD da cidade. A dinâmica do “rebatimento”, que implicou leitura e conferência *artigo por artigo* do projeto de lei, levou

---

<sup>29</sup> Fonte: e-mail do IPUF do dia 9/5/2017.

a um novo momento da elaboração da lei participativa do PDP. O rebatimento das diretrizes foi registrado em tabelas específicas, nas quais foram sendo registrados as “discordâncias” que deveriam ser discutidas e resolvidas de forma específica.

Como resultado desse processo, em reunião do NGM do dia 30/3/2017 o IPUF anuncia a finalização do processo de rebatimento e o registro de todas as *discordâncias* para discussões específicas, com metodologia própria; em 31/3, protocolou o rebatimento na Justiça Federal.

Contudo, é intensa a desconformidade com o processo de rebatimento: seu modo (reuniões realizadas em horários de trabalho no qual uma boa parte dos participantes do NGM não podiam participar)<sup>30</sup> e seus resultados, percebidos como não havendo cumprido as exigências das recomendações do MPF. De fato, em reunião da *bancada popular* em 2/4/2017, se sugere não dar quórum à próxima reunião do NGM, com o objetivo de pressionar sobre a coordenação do processo para uma conclusão correta do processo de rebatimento.

Nesses mesmos dias de abril de 2017 é recebida a informação de que a PMF jogava com um *plano b*: o recurso ao Superior Tribunal de Justiça (STJ). Nesse clima confuso o processo entra numa fase nebulosa. Um par de reuniões do NGM não alcançaram quórum (20/4/2017 e 11/5/2017), contando para isto com a ausência de muitos integrantes da bancada popular – que mostrava a essa altura não apenas a frustração, mas esgotamento físico e anímico dos protagonistas –, mas também de membros representantes do Executivo municipal que confiavam a essa altura numa resolução favorável no STJ. De fato, várias representações populares propunham abandonar o processo oficial e produzir um “substitutivo global”, nos moldes daquele apresentado pelo Movimento Campeche Qualidade de Vida em 2000, para a região do Campeche, mas a complexidade extraordinária da tarefa barrou a tentativa no nascedouro.

Não obstante esse clima de tensão, a PMF publica, no mesmo mês de abril, a *Minuta 3* do Anteprojeto do Plano Diretor. A equipe do IPUF supunha que, após o fim da *etapa de rebatimento de diretrizes* durante a qual o Núcleo Gestor havia conferido os mais de 500 artigos que compunham o novo projeto, tinham sido superados os problemas que impediam a realização das audiências finais; desse modo, seguindo, apesar dos percalços, o cronograma acordado com a Justiça Federal na

---

<sup>30</sup> A justificativa da PMF foi que para serem realizadas no horário da noite, os representantes do poder público no NGM deveriam receber por horas extras, além do expediente normal, implicando recursos que não estava disposta a desembolsar.

audiência do dia 8 de fevereiro, é confirmada a realização da audiência pública final para o dia 15 de maio de 2017, agendada na Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Segundo o cronograma acertado com o MPF, o passo seguinte à audiência pública seria a *Conferência da Cidade*, fazendo com que até o fim do mês de maio o texto pudesse ser encaminhado ao Legislativo municipal.<sup>31</sup>

Contudo, as polêmicas e descontentamentos continuaram intensos. Uma manifestação expressiva disto encontramos na renúncia à vaga no NGM do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU/SC) que produziu um documento de forte conteúdo crítico. O documento do CAU, aprovado em deliberação dessa entidade realizada em 7/4/2017, faz uma crítica geral do processo, da condução pelo poder público e do posicionamento de vários outros atores. É importante trazer ao texto algumas das suas principais conclusões:

A condução pelo órgão de planejamento urbano, IPUF, não apresenta metodologia clara e ao longo destes anos, passou pela direção de diferentes pessoas perdendo a lógica do processo. [...] Fica impossível retocar um anteprojeto de lei que já nasceu torcido, trabalhado com base cartográfica desatualizada e sem dados suficientes para análises e construção de requisitos compatíveis com a realidade do município. [...] Seria impossível melhorar o conceito de um documento que deveria representar uma proposta de organização espacial vigorosa, concebida a partir de um amplo pacto social, que traduzisse uma visão de futuro para Florianópolis, e sabendo que o resultado é um somatório de princípios e diretrizes mal formulados, sem correlação direta com políticas, planos, ações e normatizações que viabilizassem a sua implantação.

Nesse clima, em 4/5/2017, o juiz Marcelo Krás Borges produziria um novo “Despacho/decisão” de alto teor crítico à PMF e que animou a representação social no NGM; na sua decisão afirmava o juiz:

Restou demonstrado inequivocamente que houve matérias ou inovações que não foram levadas à discussão popular, ou são francamente contrárias às definições resultantes desse processo participativo, como é o caso da Ponta do Coral, como comprovam as atas ora juntadas. Ora, se os órgãos da Prefeitura pretendiam alterar as diretrizes surgidas durante o processo participativo, deveriam submeter essas alterações e ideias à discussão conjunta, como já havia determinado este Juízo. Mas não o fizeram, agindo, ao contrário, de forma dissimulada e não transparente [...] De nada adianta realizar as audiências públicas, se as propostas da comunidade são totalmente igno-

---

<sup>31</sup> <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/ipuf/index.php?pagina=notpagina&noti=18410>.

radas ou não são discutidas nas audiências públicas [...] Isto posto, defiro o pedido do Ministério Público Federal para determinar ao Município de Florianópolis que comprove, no prazo de cinco dias, as medidas administrativas adotadas para a obediência necessária, bem como apresentar, em até trinta dias, relatório com indicação de alvarás e aprovações, interessados e legislação que foi aplicada a cada caso (planilha clara e legível), em dezembro de 2016 e neste corrente ano de 2017.

Em decorrência, mais uma vez, a audiência (prevista para 15/5) foi cancelada e a Prefeitura exigida a comprovar que o *rebatimento* dos artigos da minuta fora realizado conforme as exigências judiciais. E isto implicava análise minuciosa das *omissões e inserções indevidas* das diretrizes aprovadas no processo participativo, uma vez que a minuta devia conter “estritamente o que passou pelo crivo da participação popular, conforme determina a decisão da Justiça Federal” (SIQUEIRA, 2015, p. 54).

A reunião do NGM de 8/6/2017 finalmente alcançou quórum e é reconhecido o processo de organização das duas assembleias finais (Audiência Pública e Conferência da Cidade) enquanto a equipe do IPUF realizava as correções na minuta. Em 9 de junho de 2017 o IPUF publicou a *Minuta 4* do anteprojeto de lei. Este novo documento, sem ser o projeto sonhado pelos atores comunitários nem o sugerido no manifesto do CAU, constituía uma versão substancialmente melhorada, resultado de um trabalho coletivo inédito, contendo elementos sofisticados da aplicação das ferramentas do Estatuto da Cidade e que significava uma superação efetiva da Lei 482. Era, sem dúvida, a melhor versão alcançada até esse momento para o PDP, embora para os agentes mais exigentes pudessem ser encontrados sérios problemas. Numa nova reunião em 13/6 são aprovadas as normas das audiências, continuando, não obstante, os embates no NGM sobre as características e a metodologia das audiências municipais.

Em e-mail de 14/6/2017 ao NGM, o IPUF anuncia o agendamento da Audiência Pública Final para o dia 23 de junho de 2017 na ALESC. Contudo, essa audiência também não chegou a acontecer. Em 20 de junho de 2017, o IPUF recebe um ofício da procuradora Analúcia Hartmann anunciando a convocação de uma audiência de conciliação com o pleno do NGM para o dia 28/7/2017, solicitada em despacho do Juiz Marcelo Krás Borges, do dia 19 de junho. No acordo estabelecido nessa reunião, as audiências para *conferência* da quarta minuta do plano foram agendadas para os dias 19 e 20 de agosto.

Porém, não obstante o estado adiantado da elaboração da proposta do PD na *Minuta 4*, já era tarde: o Executivo municipal tinha apostado de forma

bem-sucedida no recurso ao STJ – contra a decisão do juiz Marcelo Krás Borges, ratificada pelo TRF-4 –, alegando a incompetência do MPF e da Justiça Federal no processo municipal de elaboração do plano diretor, e em 3 de agosto de 2017, o ministro do STJ Sérgio Kukina, relator do processo, vota favoravelmente à PMF. É certamente espantosa a brevidade e o tecnicismo do parecer do ministro do STJ, sem qualquer mínima preocupação pela *substância* desse longo processo histórico: num despacho de menos de 300 palavras, nas distantes alturas do planalto central, o ministro condenava a um melancólico final uma experiência de quase 25 anos *como processo social*, 11 anos de processo institucional, 3 anos de processo legal e quantidades infinitas de energias e horas de apaixonado trabalho dos atores do processo participativo.

Um clima de derrota caiu sobre os participantes do processo, que ficou congelado até que, em 7/11/2017, a primeira turma do STJ, acatando por unanimidade o voto do relator, põe fim à novela. Da decisão do STJ cabia recurso, mas as forças sociais e institucionais participacionistas estavam esgotadas. É tentada uma reação organizada das entidades populares, com delegações dirigidas a Porto Alegre e Brasília, mas esse esforço acaba por fracassar também.

Os resultados do intenso e produtivo trabalho de mais de um ano e meio da etapa final da elaboração do PDP foram abandonados, e a desastrada Lei 482/2014 foi consagrada como Plano Diretor da cidade de Florianópolis. Obviamente, foi um destino desmerecido para um esforço social dessa magnitude, e qualquer revisão posterior, necessariamente, deverá partir dos resultados alcançados nesse processo, que em certa forma poderíamos qualificar como “heroico” da participação social no processo de planejamento participativo da cidade.

## **Algumas sucintas considerações finais**

Lamentavelmente, em razão do espaço disponível, não é possível expor o longo trabalho de conclusões finais elaborado à luz do relato da experiência e do quadro teórico que norteou a análise. Contudo, deste conjunto de conclusões mais amplas, gostaríamos de compartilhar as seguintes com o leitor.

Em primeiro lugar, visto à luz do processo completo (1993-2013→2017), a experiência de planejamento participativo no processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis se mostrou como uma experiência original, com fortes traços de ineditismo, criando movimentos, práticas e instituições inovadoras; no processo

se geraram *sujeitos e práticas participativos*, expressos na criação de novas instituições e metodologias participativas de base (dentre elas, apenas para dar alguns exemplos significativos: as *oficinas e seminários de planejamento comunitário*; a *iniciativa de substitutivo global do PD do Campeche na Câmara de Vereadores*; a *representação direta da população nos Núcleos Distritais*; a centralidade no processo das chamadas *diretrizes comunitárias*; o *rebatimento* destas diretrizes comunitárias no texto e a *conferência artigo x artigo do projeto de lei*, etc.). Ao mesmo tempo, junto com a ênfase nas decisões de base, o processo foi rico em *articulações municipais* de movimentos e organizações populares de corte socioambiental (Fórum da Cidade, Congresso da Cidade, Reuniões Interdistritais, Comitê Interuniversitário, Bancada Popular do NGM, o próprio NGM-*autoconvocado*, etc.) e eventos de grande repercussão municipal (debate popular com os candidatos a prefeito, em 2002, organizado pelo Fórum da Cidade; Conferência Democrática da Cidade, de 2003; Seminário Floripa Real, em 2005; os Seminários Interuniversitários; diversas assembleias populares e simpósios científicos, etc.), envolvendo e criando atores em torno do projeto participativo e o horizonte de um novo modelo de cidade inclusiva. Um papel singular nesta lista de eventos tem a *Revolta do TAC*, já mencionado no texto, mas que merece um destaque especial nestas considerações finais.

Em segundo lugar, no quadro da experiência completa se evidencia não apenas a complexidade das relações entre Estado e sociedade civil, mas também as complexidades dentro de cada instância específica, mostrando-se ambas as esferas como campos da luta política entre visões de mundo e projetos sociais e de cidade, evidenciando que *nem tudo no “estatal” é demoníaco e nem tudo na sociedade civil é angelical*, mostrando-se, ambas as instâncias, campos de uma intensa luta política pela radicalização da democracia, cenários de consensos conflituosos, evidenciando-se, a partir da experiência estudada, a inadequação das leituras que dicotomizam, muitas vezes a partir de vieses moralistas (*bons sujeitos* – os da sociedade civil –, e *maus sujeitos* – os do Estado), a complexa constituição e relações dos âmbitos do Estado e a sociedade civil.

Como exemplos, valeria apenas mencionar de forma breve, do *lado “estatal”* da relação, a longa e frutífera aliança do movimento popular com parte do Ministério Público e a Justiça Federal, e não apenas no relativo ao PD, comentadas pormenorizadamente neste texto, mas também em relação às lutas pelo meio ambiente: por exemplo, o apoio social às operações *Moeda Verde* e *Ave de Rapina* que deixaram a descoberto, e começaram a inibir de certa forma, a trama de interesses e práticas que produziam o desenho da cidade à revelia das normas ambientais e urbanísticas.<sup>32</sup>



Por outro lado, mencionar uma “descoberta” das organizações da sociedade civil no processo de planejamento participativo: o fato de que nem todos os funcionários públicos se mostravam agentes voluntários ou, pelo menos, involuntários, do projeto político predador das elites econômicas. Um longo e produtivo processo de colaboração evidenciou no âmbito do pessoal do Estado a mesma heterogeneidade encontrada em outras esferas: junto com personagens recalcitrantes, avessos à participação e convictos da incapacidade da população para realizar qualquer atividade racional de planejamento, foram conhecidos funcionários públicos que se reconheciam como cidadãos ativos e críticos, e se dispuseram a aprender o complexo caminho do planejamento compartilhado com a comunidade e contribuíram ativamente com o trabalho comunitário, produzindo grandes momentos de criação coletiva. Neste sentido, corretamente, Elson Pereira (2015, p. 203) acrescenta à clássica tríade que no Brasil contribuiu notavelmente para a caracterização dos processos participativos (*tradição associativa, vontade política* do executivo, *desenho institucional* do processo participativo – Avritzer, 2003; Lüchmann, 2014), um quarto elemento, que o autor denomina “a adesão dos técnicos de planejamento urbano à participação”.

Do outro lado da relação é possível mencionar *inúmeras* situações na qual a *sociedade civil*, e inclusive o próprio campo popular, mostrou sua face *nada angelical*. Dentre os diversos exemplos possíveis, vale mencionar o caso exemplar do Congresso da Cidade, em 2012, em relação às suas resoluções sobre as *condicionantes ambientais* como requisito essencial do processo de planejamento. As resoluções do Congresso carregavam a missão de ser o programa da atuação das entidades da

---

<sup>32</sup> A questão da sistemática violação da legislação, fundamentalmente a legislação ambiental, em benefício dos empreendimentos do capital imobiliário, da construção civil e da chamada “indústria do turismo”, denunciada insistentemente pelos movimentos sociais, foi extensamente comprovada nas operações Moeda Verde e Ave de Rapina. É uma curiosidade do processo que o mesmo juiz que produziu várias memoráveis sentenças em relação à participação na elaboração do Plano Diretor tenha sido o mesmo que acompanhou o caso Moeda Verde. Coincidentemente, nos mesmos dias de 2017, em que tentava (infrutuosamente, como vimos) garantir a participação popular na elaboração do PD, como mais uma mostra da batalha de interesses que se desenvolvia na cidade, em 21/6/2017, o juiz Marcelo Krás Borges proferiu sentença que condenou 16 pessoas e 6 empresas e determinou a demolição dos chamados “beach clubs” e de um hotel de luxo no exclusivo bairro de Jurerê Internacional. Em junho de 2021 uma decisão do STF confirma a demolição dos famigerados clubs. Ao mesmo tempo, demolições de prédios irregulares se tornam “rotineiras” na cidade. É melhor não ser otimista demais, mas é possível que a longa luta dos movimentos socioambientais da cidade tenha sido frutuosa neste tema.

sociedade civil de caráter popular no interior do NGM para a finalização do PD naquela ocasião. Discutidas intensamente, revisadas e votadas, com o apoio de muitos dos representantes da sociedade civil no NGM, as resoluções podiam ser vistas *prima facie* como um consenso forte nos marcos das organizações e militantes sociais participantes do Congresso. “*Prima facie*”, nos fatos as coisas foram por outros trilhos, e o que parecia “consenso forte” evidenciou-se como um consenso frágil, desmanchado diante do conflito intenso que fez aflorar os antagonismos, inclusive no interior do mesmo campo. Com efeito, uma das mais polêmicas e discutidas resoluções do Congresso da Cidade tinha sido a seguinte:

4. Exigir como requisito indispensável (*sine qua non*) para a retomada do processo de elaboração do PDP, o zoneamento oficial ambiental (não o do CEPA): Unidades de Conservação (UCs), Parques, Áreas de Preservação Permanente e Limitada; mata em estado de recuperação primário e secundário; mapa hídrico completo da cidade (lagoas, rios, córregos, valas); áreas alagáveis; aquíferos; manguezais com delimitação precisa das áreas “não-edificáveis”). Demarcar, EM CAMPO, as áreas não-edificáveis legalmente protegidas em Florianópolis.<sup>33</sup>

A resolução foi previsora no sentido de advertir à sociedade que, sendo o chamado “zoneamento ambiental” um núcleo nevrálgico do processo de planejamento e peça nunca apresentada pelos órgãos competentes até esse momento, o processo de elaboração do Plano Diretor *não poderia continuar* sem este fundamental documento. O processo de discussão no NGM travou, como previsto pela discussão do Congresso, neste ponto; mas o elemento fundamental é que, na votação sobre o assunto no NGM, um grupo de representantes da Bancada Popular decidiu desconhecer a resolução nº 4 do Congresso, alinhando-se com a proposta oficial de continuidade do processo sem as informações ambientais, mostrando como e quanto os consensos, até aqueles fortemente costurados em âmbitos mais homogêneos como no caso do Congresso da Cidade, são frágeis, conflituosos e provisórios, e plausíveis de serem abandonados por cálculos estratégicos contingentes dos atores. A divisão no âmbito das representações populares foi fundamental nesse momento (e em outros) para a frustração da proposta popular.

Em terceiro lugar, é importante assinalar que, embora não tenha sido possível plasmar, no texto da lei finalmente aprovada, toda esta experiência, conhecimento social do espaço da cidade e instrumentos de gestão e controle popular, não

parece ser nem um pouquinho exagerado dizer que *um novo projeto se gestou nas bases sociais* durante o processo, e se estabeleceu em textos programáticos: o encontramos no Dossiê Campeche (1997), no livro *O campo de peixes e os senhores do asfalto. Memória das lutas do Campeche* (2007), nos relatórios finais dos cinco eventos chamados Fórum da Cidade (2001, 2003, 2004, 2006, 2007), no relatório final do seminário Floripa Real (2007), no relatório final do Congresso da Cidade (2011), nos cinco Seminários Interuniversitários organizados pelo Comitê Interuniversitário - COMINTER (2010: 1º, 2º e 3º seminários, 2014, 2015)<sup>34</sup>, o primeiro dos quais, aquele dedicado à discussão do Plano Diretor, ganhou a forma de livro no volume *Reconstruindo Paisagens. Desafios Socioespaciais para a Grande Florianópolis* (2013), que reúne textos de acadêmicos de reconhecida competência nas suas áreas específicas e também de experientes militantes do movimento social; parcialmente na *Minuta 4* do projeto inconcluso; e, seguramente, no presente livro.

No seu conjunto conflituoso, o processo completo do PD, que tentamos descrever neste texto, evidenciou não apenas um claro aprendizado da cidadania, mas impregnou de elementos democratizadores as relações entre Estado e sociedade civil modificando em algumas dimensões importantes da área de temas que tratamos – esperemos que de modo permanente – a cultura e instrumentos de planejamento da cidade, superando a cultura tecnocrática a serviço dos interesses imediatistas das elites econômicas. Lamentavelmente, o golpe de Estado de 2016 e suas consequências colocaram o país nas trevas nas quais se encontra e colocaram entre parênteses este e outros processos de democratização, que deverão ser retomados *plenamente* pelas forças democráticas quando o ar se torne novamente respirável.

Finalmente, é relevante ainda destacar que, mediante esse longo e controverso aprendizado, o processo geral contribui para consolidar, pelo menos parcialmente na prática social, a *razão política* que os titulares do Executivo e os legisladores municipais se negaram e seguramente majoritariamente se negam ainda, teimosamente, a entender e assimilar: isto é, o fato de que, como assinala o destacado jurista catarinense e professor da UFSC José Isaac Pilati (2013, p. 64), “a lei do Plano Diretor não é uma lei representativa, mas uma lei que se situa na esfera da soberania popular

---

<sup>34</sup> I Seminário Interuniversitário: sobre o Plano Diretor, 27 e 28 de maio de 2010; II Seminário Interuniversitário do Plano Diretor Participativo “Mobilidade e qualidade de vida”, 6 de julho de 2010; III Seminário Interuniversitário: contra o Estaleiro da OSX e Fofateira de Anitápolis, 3 de outubro de 2010; IV Seminário interuniversitário “Terras Indígenas e Crescimento Econômico: Tempo de Dúvidas e Desafios”, 24 e 26 de março de 2014; V Seminter: em defesa da Ponta do Coral, 20 de março de 2015.

participativa (...) Trata-se de competência da democracia direta, sob a égide não do público estatal do mundo representativo, exclusivamente, mas do coletivo constitucional de uma república democrática participativa”. Neste sentido, as remanescentes dificuldades para a compreensão das características deste exercício soberano que custou tanto esforço social, rupturas e frustrações no longo período analisado são provenientes de “uma cultura política voltada ao imediatismo econômico e à atividade predatória” (PILATI, 2013, p. 65) que necessariamente deverá ser superada no processo de radicalização democrática. No processo histórico de que tratamos, as amplas possibilidades abertas pelo planejamento participativo, fundado num renovado Direito à Cidade, deixaram sua marca indelével. Nada mal, apesar de tudo.

## Referências

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. Em: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BURGOS, Raúl. A construção do Espaço Público em Florianópolis: articulações da sociedade civil para a definição de políticas públicas. Em: *Anais do Seminário Internacional Inclusão Social e Perspectivas Pós-estruturalistas da Análise Social*. Recife, 2005.

BURGOS, Raúl. Da democratização política à radicalização democrática: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. Em: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.

BURGOS, Raúl. Participação social e obsolescência do poder público em Florianópolis: rumo a novos contratos. Em: BUHL PERES, Arlis [et al] (organização). *Reconstruindo paisagens. Desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013.

BURGOS, Raúl. Participación, pluralismo y radicalización democrática: innovaciones e potencialidades en el proceso de elaboración de los Planes Directores Participativos en el Brasil. Consideraciones a partir del caso del Plan Director Participativo e Integrado de Florianópolis. Em: *Anais do XXVII Congresso de ALAS*. Buenos Aires, setembro 2009.

BURGOS, Raúl. Sem glória, mas com certa pena: mais uma vez sobre o conceito de sociedade civil no Brasil. Em: SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (Orgs). *Movimentos sociais e participação: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

CONGRESSO DA CIDADE. *Relatório Final*. Florianópolis, 2013, mimeo.

CONGRESSO DA CIDADE. *Resoluções*. Disponível em: <https://congressodacidade.wordpress.com>. Acesso em: 31/3/2105.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaço público no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FLORIANÓPOLIS. PMF - IPUF. *Atas das audiências públicas dos dias 21/7/2006 e 1º/8/2006* no Teatro Álvaro de Carvalho. Arquivo do autor.

FLORIANÓPOLIS. PMF - IPUF. *Diretrizes construídas pela sociedade*. Audiência Pública Municipal, 3 de julho de 2008.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical* [1985]. São Paulo: Intermeios; Brasília: CNPq, 2015.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. Em: *Revista Política & Sociedade*. UFSC. Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, v. 13, n. 28, Florianópolis: UFSC, 2014.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, p. 165-175, 2006.

PEREIRA, Elson. *Alegoria da participação*. Planos diretores participativos pós-Estatuto da Cidade. Florianópolis: Insular, 2015.

PILATI, José Isaac. Plano Diretor: contribuição ao processo jurídico e político de sua elaboração participativa. Em: BUHL PERES, Arlis [et al] (organização). *Re-*

*construindo paisagens*. Desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da Reforma Urbana. Em: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (Orgs.) *O Urbano e o Regional no Brasil contemporâneo*: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 293-314.

SIQUEIRA, Marina; CHAVES, Larissa; SAQUETE GONÇALVES, Ana. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. Em: *Rev. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU* | Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 37-61, jul./dez. 2020.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento*. Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

TASSO, Cândida de Oliveira. *Complexão da Política Urbana – PD de Florianópolis*: instrumento básico para o desenvolvimento sustentável. Florianópolis: Insular, 2008.

TIRELLI, Janice; BARBOSA, Tereza Cristina; BURGOS, Raúl. Uma experiência de Planejamento comunitário. O caso da Planície do Campeche – Florianópolis – SC – Brasil. *Revista Katálysis*, V.6, N.2, 2003, p. 153-162.

TIRELLI, Janice; BURGOS, Raúl; BARBOSA, Tereza Cristina. *O campo de peixes e os senhores do asfalto*. Memória das lutas do Campeche. Florianópolis: Cidade Futura, 2007.

WOLF, Edson. Histórico do Plano Diretor e do Movimento de oposição aos 18 andares. Em: TEIXEIRA, José Paulo; SILVA, Jorge E (Orgs.). *O futuro da cidade*. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999.

WOLFF, Edson Avila. *As bases de um planejamento urbano participativo em Florianópolis*: os últimos anos de elaboração do plano diretor do distrito sede de 1997. Dissertação (mestrado) Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.

# Cidades vulneráveis: a importância das políticas públicas para a redução de risco de desastres

Rita de Cássia Dutra e Janaína Rocha Furtado

## Introdução

O planejamento urbano como um olhar para a redução dos riscos de desastres é um desafio a ser enfrentado por governos e sociedade, numa visão integrada e menos setorial. Conhecer os riscos e considerá-los no processo de ordenamento territorial é essencial para promover a prevenção de risco de desastres. Um dos objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) no Brasil é integrar suas ações considerando as demais políticas sociais, incluindo meio ambiente, infraestrutura, moradia digna, aspectos socioculturais, mudanças climáticas, entre outros (CEPED UFSC, 2013). A PNPDC define medidas de controle do uso do solo voltadas à minimização dos desastres naturais, através de instrumentos de gestão de risco, tais como: Mapeamento de Risco e Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), com a indicação de realocação de moradias, em caso de elevada exposição. Uma das fragilidades ainda presentes, são as lacunas existentes no atendimento das famílias e a execução de projetos de intervenção. No sentido de salvaguardar a vida das pessoas que são removidas de áreas de risco e/ou são atingidas pelo desastre, direitos importantes que nem sempre são garantidos. Ainda são fatos comuns no Brasil a retirada forçada de famílias de suas moradias, realocando-as em abrigos provisórios inadequados. Há quem tenha a sua casa interditada por mais de um ano, sem saber quando poderá retornar e se algum dia poderá

fazê-lo. Também é muito comum o processo de realocação de moradias sem a consulta à população local, muitas vezes de forma violenta pela remoção forçada, tendo como consequência o abandono do lugar, em decorrência da desproteção de direitos básicos (FURTADO e SILVA, 2014). O conceito de risco deve ser entendido a partir de sua construção social, tendo seu alicerce nas omissões de políticas públicas, eliminando de vez a carga de aleatoriedade que é normalmente atribuída aos desastres, reposicionando a problemática a questões estruturais profundas (VEYRET, 2017).

A expressão “urbanismo de risco”, termo utilizado por Raquel Rolnik (1999), expressa o universo de insegurança, medo e conflito. O urbanismo de risco é marcado pela insegurança, quer do terreno, quer da construção ou ainda da condição jurídica da posse daquele território e da remoção violenta e indesejada. Trata-se de espaços de exclusão e de segregação territorial, de áreas ambientalmente frágeis e perigosas, tais como: encostas íngremes, beiras de córregos, áreas de mangues e planícies de inundação, sujeitas a riscos de desastres. Embora muito se aborde sobre a necessidade de trabalhar com a prevenção do risco, limitadas medidas vêm sendo realizadas pelos municípios brasileiros neste sentido (CASTRO, 2004).

Maricato (2010) destaca o Estatuto da Cidade como importante instrumento de gestão por abordar diretrizes para o planejamento urbano, regularização da propriedade informal, participação democrática na gestão da cidade, conferindo uma unidade nacional ao tratamento das cidades, centrando a sua crítica na dificuldade do estatuto de enfrentar os problemas estruturais de uma sociedade histórica e extremamente desigual. Segundo Machado *et al.* (2018), mesmo que o reconhecimento do teor fundamental do direito à cidade e a sua relação com diversos outros direitos tenham se consolidado no discurso do direito à moradia (adequada), lamentavelmente esses direitos vêm sofrendo sérias ingerências com a negação dos direitos fundamentais.

Benedito Roberto Barbosa (2021) afirma, no que lhe concerne, que os planos diretores e o Estatuto da Cidade vem sendo pouco aplicados, sem efetividade prática e concreta, para quem mais precisa de moradia, saúde, educação, segurança, transporte e outros direitos. Sem muita efetividade para aqueles que mais necessitam de maior proteção, questiona a sua real eficácia como garantia do direito à cidade e garantia dos direitos humanos. Para Barbosa, os gestores municipais vêm desconsiderando os territórios



plurais do ponto de vista social, econômico, político e ambiental. Sendo fundamental, nesse momento de retrocesso, fazer um balanço das conquistas anteriores do Estatuto da Cidade, bem como considerar as difíceis perdas com o atual governo e a necessidade de levantar novas bandeiras de luta, de resistências e de esperança.

Certificando o quadro vulnerável da dimensão do risco de desastre no Brasil e as políticas de prevenção, o Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgaram dados referentes às estimativas de população exposta. Nos 872 municípios brasileiros avaliados com registros de desastres, foram estimadas que 8.270.127 pessoas e 2.471.349 domicílios estavam expostos aos riscos de desastres de origem hidrometeorológica em 2010 (CEMADEN, 2018). Em 2017, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística certificou que 59,4% dos 5.570 municípios brasileiros não contavam com instrumentos de planejamento urbano e gerenciamento de riscos. Somente 25% tinha plano diretor contemplando medidas de prevenção de enchentes, alagamentos, enxurradas e 23% declararam ter lei do uso e ocupação do solo prevendo esses eventos. Do universo, apenas 11,7% dos municípios brasileiros possuíam o Plano Municipal de Redução de Risco (IBGE, 2017). Diante desse grave cenário, nos últimos anos as pesquisas vêm confirmando um elevado percentual de municípios afetados pelos desastres no Brasil, com maior impacto nas áreas densamente urbanizadas (CEPED UFSC, 2020). Diagnóstico sobre os desastres no Brasil, publicado em 2020 pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil da Universidade Federal de Santa Catarina, confirma que nos últimos 25 anos foram registrados 64.429 desastres pelos municípios e estados brasileiros. As perdas econômicas somaram a quantia de R\$ 333,36 bilhões de reais, originados principalmente por desastres climatológicos (60,32%) e hidrológicos (34,47%), com 85,4% dos municípios registrando ocorrências de desastres, oficializados em decretos de Situação de Emergência (SE) e Estado de Calamidade Pública (ECP), com destaque os estados do Nordeste e o Sul do país. Os eventos que mais impactaram foram a estiagem e a seca, seguidos das enxurradas, inundações e chuvas intensas (CEPED/UFSC, 2020). Para agravar esse quadro, o atual governo em 2020 liberou aos municípios e aos estados a quantia de R\$ 234.192.000,00, recursos disponibilizados para as ações de resposta e recuperação (no pós-desastre). A Confederação Nacional

de Municípios Brasileiros alertou para a gravidade da situação, confirmando que os recursos liberados para as medidas de prevenção responderam com apenas R\$ 211 mil reais, correspondendo a 0,09% do total, ridículo repasse da União aos municípios para as importantes ações preventivas no ano de 2020 (CNM, 2021).

Nesse cenário, trazendo ao debate as questões sociais e políticas, verifica-se uma completa destruição do que sobrou do estado de bem-estar social, estruturado a partir da Constituição de 1988. Nos últimos anos, houve um esfacelamento das políticas públicas na área social no governo Bolsonaro, incluindo os 23 meses sob a pandemia de Covid-19<sup>1</sup>, com impacto sobre os sistemas de saúde, na exposição de populações e grupos vulneráveis, na sustentação econômica da população, na saúde mental das pessoas, no temor do risco de adoecimento e morte, no acesso a bens essenciais como alimentação e medicamentos, no risco de despejo e na remoção forçada, entre outros.

Em 2019, o Brasil tinha cerca de 24 milhões de pessoas, 11% da população, vivendo com menos de 246 reais por mês, em situação de extrema pobreza. A cifra subiu para 35 milhões, 16% da população, de acordo a FGV, que utilizou os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). A Campanha Despejo Zero lançada em 2020, durante a pandemia da Covid-19, alertou sobre a falta de moradia adequada, confirmando que no último ano (agosto de 2020 a agosto de 2021), houve um aumento de 310% no número de famílias despejadas e um aumento de 495% de famílias ameaçadas de perder a moradia (DZ, 2021). A pandemia de Covid-19 escancarou as questões que vão além dos problemas no sistema público de saúde e da falta de uma política nacional de vacinação em massa. Dados recentes do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), baseados em pesquisas do próprio IBGE, em 2020, no Brasil, mostram que cerca de 11,2% da população brasileira vive abaixo da linha de pobreza, sobrevivendo mensalmente com apenas R\$ 232 por mês. A miséria subiu 33% nos últimos quatro anos (FGV, 2021).

Segundo a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (CO-BRADE), a pandemia de Covid-19 é classificada como desastre biológico, inserida como uma crise epidemiológica, e a mesma vem impactando com

---

<sup>1</sup> A pandemia de Covid-19 no Brasil teve início em 26 de fevereiro de 2020.

maior severidade a população pobre e marginalizada. Nesse contexto, além de não se suspenderem os despejos por falta de pagamento do aluguel, não foram impedidas as ações de remoções, como também não detiveram os cortes de água e de energia elétrica por falta de pagamento, agravando a situação das famílias pobres nesse momento tão difícil<sup>2</sup>. Toda essa tragédia teve um direcionamento político-social, com o foco, o lugar que a moradia ocupa (ROLNIK, 2020). Segundo Barbosa (2021), as iniciativas de solidariedade e de auto-organização nas comunidades pobres durante a pandemia foram garantidas para manter a segurança alimentar das famílias mais necessitadas. O processo de isolamento vem contando com a organização social através da ajuda de rede de ajuda mútua, rede de familiares e relações de vizinhanças. Seria impossível o enfrentamento dessa crise sem esse importante apoio coletivo, fundamental estratégia de sobrevivência em meio à crise.

Na visão de Raquel Rolnik, é factível tirar uma lição muito importante para as políticas públicas, em especial, a habitacional e urbana. O enfrentamento da pandemia de Covid-19 não seria possível sem considerar a enorme diversidade de situações enfrentadas, havendo a necessidade de territorializar as políticas, para que as estratégias de cuidado possam ser enfrentadas considerando as situações adversas a cada território e de cada desastre. Lição que deve ser repassada para as demais políticas públicas, rompendo com os modelos únicos oferecidos, que nada dialogam com a realidade, considerando assim as situações concretas de enfrentamento, rompendo com pensamento hegemônico das intervenções (ROLNIK, 2020).

Nesse sentido, diante das várias dimensões de vulnerabilidade e risco em que vive a população pobre em nosso país, o conceito de desastre assume uma dimensão trágica. O desastre, independente da sua origem, como no caso da pandemia, representa graves rupturas, geográfica e socialmente identificáveis (VALENCIO, 2017). Portanto, é fundamental conceber os desastres, independentemente de sua origem, a partir de sua construção social, entendendo de que modo os seus efeitos se cronificam, enquanto o poder público se omite em reparar as desigualdades que intensificam as condições de vulnerabilidade ao risco. Cada vez que um prefeito decreta uma Situação

---

<sup>2</sup> Somente em junho de 2021, por decisão no STF, foi determinada a suspensão de medidas administrativas ou judiciais que resultassem em desocupação de moradias, por pressão da Campanha Despejo Zero.

de Emergência (SE) e/ou Estado de Calamidade Pública (ECP) em decorrência de um desastre, a primeira significação é reconhecer o fracasso das políticas públicas em proteger os cidadãos, comprometendo as relações de confiança no ente público. Os desastres possuem relação com outras crises, concebidas em outras temporalidades e contextos, exigindo maiores providências. Sem a devida proteção e as respostas necessárias, um desastre tende a agravar as condições de pobreza e miséria da população afetada, comprometendo as condições de reprodução social e a expondo a maiores incertezas (VALENCIO, 2011). O planejamento urbano, ao incorporar a questão dos riscos e dos desastres, não pode permanecer desvinculado com as demais políticas públicas. Deve considerar a complexidade do território na sua ampla dimensão, não ocultando os reais problemas da sociedade. Lamentavelmente, como afirma Villaça (2010), no Brasil o planejamento urbano tem sido caracterizado mais como um discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas urbanos e proteger os interesses dominantes no ordenamento do território.

## **O lugar das comunidades nas políticas de redução de riscos de desastres**

Nesse debate, é fundamental considerar a distribuição desigual dos riscos entre as diferentes camadas da população, refletindo os processos desiguais na produção do espaço urbano e no acesso aos direitos, onde os mais pobres são os mais vulneráveis e afetados. Muitas das vezes, os riscos nas cidades são um instrumento eficaz e sedutor para a expulsão daqueles que não são benquistos, os indesejáveis no lugar. Uma prática que empurra os mais pobres para as periferias, desprovidos de condições mínimas de sobrevivência e de serviços básicos (DUTRA, 2021). O sofrimento decorrente das situações de risco e desastre se insere num contexto maior que o da dor individualizada, da perda da casa, dos bens, dos entes queridos. Trata-se de um sofrimento ético-político (SAWAIA, 1999), posto que os fenômenos socionaturais impactam diferentes dimensões da vida e revelam quase sempre, em seu conjunto, direitos humanos desprotegidos, especialmente após a eclosão do evento danoso, quando as políticas públicas existentes são ineficazes em atender as reais necessidades dos

afetados. Conforme nos esclarece Valencio (2014), é fundamental alargar a compreensão espacial e temporal dos desastres, incluindo a compreensão do processo de vulnerabilização e suas consequências a longo prazo, diferenciando a crise aguda da crise crônica. Os desastres devem ser considerados pelo tempo do sofrimento dos afetados, e políticas públicas devem estar centradas nas pessoas e na redução das vulnerabilidades decorrentes das suas relações com o território. O apoio social será menos eficaz, nas diferentes etapas de gestão de desastre, se fornecido de maneira vertical e por fontes externas, do que quando fornecidas por meio da rede social permanente. Também as habilidades de resolução de problemas serão mais eficazes se corresponderem às atividades habituais e familiares do que se fossem percebidas como estranhas (OMER & ALON, 1994). Assim sendo, políticas públicas de intervenção devem partir do conhecimento local, considerando as redes interpessoais existentes capazes de oferecer melhor suporte social aos afetados. O reconhecimento dos saberes tradicionais, populares e comunitários acerca do lugar em que vivem é fundamental para promover processos coletivos e partilhados de gestão territorial, incluindo a proteção ambiental e a proteção de direitos. O Estatuto da Cidade evidencia a importância da gestão democrática, como um mecanismo implementador do princípio da dignidade da pessoa humana, importante instrumento nas mãos da cidadania (FERNANDES, 2021). Derivado disto, podem ser construídas metodologias participativas e colaborativas, mantendo-se a coerência aos princípios ecológicos profundos e aos pressupostos comunitários, capazes de fomentar práticas e compromissos contínuos de cuidado e proteção, especialmente com os segmentos sociais mais vulneráveis e oprimidos. Como estabelece o Estatuto da Cidade, o governo não pode exercer o poder político sozinho, havendo a necessidade de um novo ponto de vista, inspirado na real aplicação da gestão democrática, compreendendo o direito do cidadão de participar das decisões acerca do ambiente urbano, de modo a garantir proteção e qualidade de vida (BONAVIDES, 2011). O fortalecimento da participação coletiva pode gerar uma nova postura ético-política, que vise a redução do sofrimento, a reinvenção dos modos de viver e a construção de cidades sustentáveis, fora dos mecanismos fragmentados e desarticulados dos processos históricos.

## Conclusão

Ao completar 20 anos, o Estatuto da Cidade parece estar agonizando, após ter sido referência mundial e fonte de inspiração para instrumentos de promoção do direito à cidade, sendo necessário um repensar nesse momento de crise. Nossas cidades seguem segregadas e desiguais, muitas delas sem instrumentos básicos de gestão e planejamento urbano. Lamentavelmente, a política urbana no Brasil, em certo sentido, continua negligenciando a questão dos riscos ambientais urbanos. Prova disso são os recorrentes desastres associados as inundações bruscas, enchentes, deslizamentos e alagamentos. O ideário da prevenção e proteção, aliado ao correto manejo dos instrumentos de política urbana, específicos para o gerenciamento de risco de desastres, como os planos municipais de redução de risco, os planos de contingências, as cartas geotécnicas de aptidão a urbanização, vem se mostrando ineficazes, não cumprindo reduzir as vulnerabilidades, mitigar os impactos dos desastres e planejar cidades mais seguras e protegidas. O componente social dos riscos e dos desastres é absurdamente negado pelos governos. A indiferença com relação à promoção da moradia adequada, digna e segura para a população de baixa renda, aliada ao ordenamento territorial que privilegie o interesse social, é um dos fatores que mais incrementam a vulnerabilidade das cidades aos desastres. As políticas de prevenção de desastres visam, na sua quase totalidade, somente à remoção dos assentamentos informais, sem a preocupação do devido reassentamento das famílias em local seguro e adequado. Políticas remetidas ao insucesso, visto que desconsideram que a crise por moradia é uma das principais fontes causais do risco. A política urbana e a habitacional até o momento encontram sérias dificuldades de construir cidades resilientes. Nesse sentido, em toda a trajetória do Estatuto da Cidade, lições importantes devem ser recuperadas: a regularização sustentável de assentamentos informais, o acesso à moradia digna e segura, o ideário da função social da propriedade, a gestão participativa e democrática, a consolidação das Zonas Especiais de Interesse Social e a prevenção de desastres associados à política urbana com foco na redução das condições de vulnerabilidade da população. No cenário de perdas e retrocessos, recuperar a trajetória do Estatuto da Cidade e compreender todo o processo de disputas, tensões e avanços são medidas necessárias e urgentes.

## Referências

BARBOSA, Benedito Roberto. *Os 20 Anos do Estatuto da Cidade: Conquistas, Retrocessos e Desafios nas Grandes Cidades*. Live promovida pela Oficina Municipal. Transmitida em 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ILcxuRGLjSk>. Acesso em: 17 de jul. 2021.

BONAVIDES, Paulo. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9.<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. *Lei n.º 12.608*, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil- PNPDEC. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm). Acesso em: 12 de jul. 2021.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra. *Manual de planejamento em defesa civil*. Volume I. Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Brasília, 2004.

CEPED UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. *Capacitação básica em Defesa Civil*. 2. edição. Florianópolis: CAD UFSC, 2013.

CEPED UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. *Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 – 2019 I Banco Mundial*. 2. ed. Florianópolis, 2020.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. *Danos e Prejuízos Causados por Outros Desastres no Brasil Durante a Pandemia em 2020*. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo-danos-e-prejuizos-causados-por-desastres-durante-a-pandemia-em-2020\\_26.07.2021.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo-danos-e-prejuizos-causados-por-desastres-durante-a-pandemia-em-2020_26.07.2021.pdf). Acesso em: 31 de out. 2021.

COBRADE. *Codificação Brasileira de Desastres*. Disponível em: <https://www.bombeiros.go.gov.br/wp-content/uploads/2012/06/1.-Codifica%C3%A7%C3%A3o-e-Classifica%C3%A7%C3%A3o-Brasileira-de-Desastres-COBRADE2.pdf> . Acesso em: 12 de jul. 2021.

DESPEJO ZERO. Campanha disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org/> Acesso em: 30 de out. 2021.

DUTRA, Adriana Soares. *Gestão de desastres e Serviço Social: o trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil*. Editora Appris, 2021.

FGV, 2021. Fundação Getúlio Vargas. Centro de políticas Sociais. *Qual o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?* Disponível em: <https://cps.fgv.br/Pobreza-Desigualdade>. Acesso 11 de jul. 2021

FERNANDES, Adélio. *Os 20 anos do Estatuto da Cidade: Experiências e Reflexões*. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/20-anos-do-Estatuto-da-Cidade.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/20-anos-do-Estatuto-da-Cidade.pdf) . Acesso em: 26 de out. 2021.

FURTADO, Janaína Rocha; SILVA, Marcela Souza. *Proteção aos Direitos Humanos das Pessoas Afetadas por Desastre*. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão de riscos e resposta a desastres*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf). Acesso: 15 de jul. 2021.

CEMADEN. Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais. “Cemaden e IBGE. *Base de dados sobre população exposta em áreas de risco de desastres*. 2018. Disponível em: <http://www2.cemaden.gov.br/cemaden-e-ibge-lancam-base-de-dados-sobre-populacao-exposta-em-areas-de-risco-de-desastres/>. Acesso em: 15 de jul. 2021.



MACHADO, Ítalo Tiago Farias, Kyonara Passos Gomes, and Jean Carlos Almeida Damasceno. O (Não) Direito à Moradia na Urbanização de Risco: análise sobre os despejos forçados. *Revista da Esmam* 12.14 (2018): 225–241.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: *O Estatuto da Cidade Comentado*. CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia (org.). São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010, p. 522.

OMER, Haim; ALON, Nahman. The Continuity Principle: A Unified Approach to Disaster and Trauma. *American Journal of Community Psychology*, vol. 22, n.º 2, 1994, p. 273–287.

ROLNIK, Raquel. *Exclusão territorial e violência*. São Paulo em perspectiva, v. 13 (1999): 100–111.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo Editorial, 2017.

ROLNIK, Raquel. Coronavírus e moradia (2020). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vIJEIxwS70> . Acesso em: 22 de jul. 2020.

SAWAIA, BADEN. O sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. In: B. Sawaia (Org.). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social* (pp. 97–118). Petrópolis, RJ: Vozes. 1999.

VALENCIO, Norma; VALENCIO, Arthur. Os desastres como indícios da vulnerabilidade do Sistema Nacional de Defesa Civil: o caso brasileiro. *Territorium*, n. 18, p. 147–156, 2011.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. Desastres: tecnicismo e sofrimento social. *Ciência & Saúde Coletiva* 19 (2014): 3631–3644.

VALENCIO, Norma. A ordem invisível por detrás do caos aparente: arquitetura do poder e desfiliação social no contexto de desastre. Encontro Anual da ANPOCS 41 (2017).

VEYRET, Y. *Os riscos. O homem como agressor e vítima do meio ambiente*. São Paulo. Contexto, 2007.

VILLAÇA F.J.M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP; 2010.

## Breve relato sobre o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis e alguns efeitos em Santo Antonio de Lisboa - O difícil processo do Plano Diretor Participativo

Robinson H. Alves

### **Um apanhado geral histórico dos antecedentes do processo de discussão do plano diretor em Santo Antônio de Lisboa**

A cidade de Florianópolis/SC tem características geográficas muito peculiares, pois situa-se em duas porções territoriais, uma continental e outra insular. A Ilha de Santa Catarina, como hoje é denominada, já teve outros nomes no decorrer da sua formação geológica como Yjuriré-Mirim, nos primórdios, seguido de Ilha dos Patos e Ilha de Meyembipe (ilha costeira). O rico e complexo ecossistema surgiu após o recuo das águas do mar, fazendo com que a terra emergisse em várias extensões altas formando pequenas ilhas próximas que, com o decorrer do tempo, sofreram um processo de assoreamento formando a Ilha que hoje temos, com relevo acidentado contornado por planícies. “A morraria, de altitude mediana, e planícies quaternárias resultantes, permitiram a existência de lagoas e rios de pequeno porte” (ZEFERINO e CARLSON, 2005, p. 122). Esse complexo processo geológico formou o singular ecossistema composto por restingas, mangues, florestas, praias, vargens, lagoas e lagunas, que, combinado com a ocupação humana, formou um não menos complexo processo urbanístico. O resultado, ao longo do tempo, foi o assentamento de várias comunidades e à medida que a população destas comunidades foi crescendo, e a ocupação do solo aumentando, surgiram os conflitos.

Santo Antônio de Lisboa é um bairro da cidade de Florianópolis situado na costa oeste da Ilha de Santa Catarina, conhecido pelo belo sol potente, gastronomia ilhoa tradicional e um *patrimônio histórico material* relevante na forma de construções características trazidas dos Açores. A cultura expressa de forma tácita e artística fortalece a cultura popular do seu povo em um *patrimônio imaterial* (Mapa 1).

**Mapa 1:** Estado Catarinense com detalhe da Ilha de Santa Catarina



Fonte: Mapas e Rotas: [www.bing.com](http://www.bing.com)

A estrutura geopolítica da cidade é feita em distritos distribuídos pela ilha e pelo continente em número de doze distritos. O Distrito de Santo Antônio de Lisboa é composto por quatro bairros são: Santo Antônio de Lisboa, Sambaqui, Barra do Sambaqui e Cacupé.

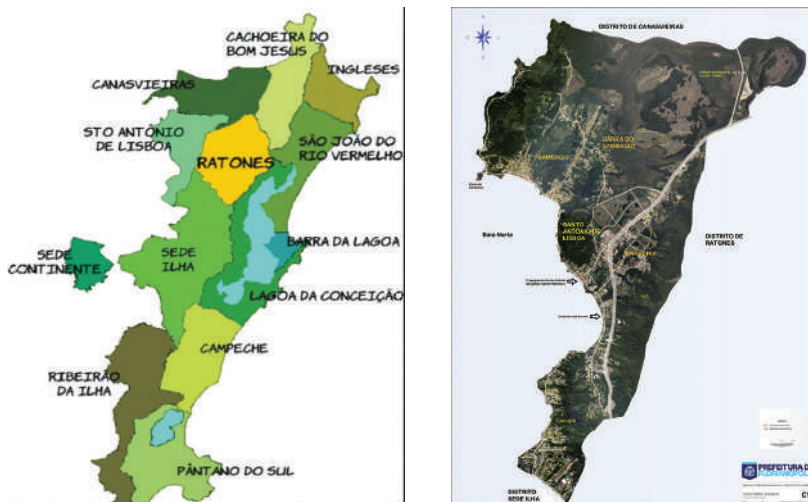
Este que vos fala passou a morar em Santo Antônio em 1991, a princípio em Sambaqui, na Rua Isid Dutra, que é a via principal que liga os bairros do Sambaqui à Barra do Sambaqui, depois, já em 1998, em Santo Antônio, à margem direita sentido norte da Rodovia SC-401, acesso para *Barreira* – a 300 metros do acesso ao Bairro de Santo Antônio –, como é conhecida a porção do bairro que fica na parte leste da rodovia que corta o bairro em duas porções. Essa circunstância gerou uma concepção urbana que criou um sério embate no decorrer da elaboração do plano diretor, como veremos adiante.

Comecei a participar da Associação dos Moradores de Santo Antônio de Lisboa (AMSAL) no ano de 2001, o que me fez perceber os assuntos da comunidade e conhecer os moradores do bairro que, nas mui-

tas reuniões ordinárias, traziam suas demandas e expectativas. Tínhamos como presidente da Associação dos Moradores nessa época Renato Scoz. Por essa época, a “*participação popular*” nos assuntos urbanos ganhava força, trazendo grandes mobilizações para os cidadãos que começavam a perceber uma oportunidade de colocar suas demandas a contento. Essa *efervescência popular* que nascia nas comunidades, em Santo Antônio de Lisboa, teve um aditivo especial, dado o fato de o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) propor ao distrito um “*plano piloto*” no ano de 2002. As tratativas entre a AMSAL e o IPUF experimentavam um possível relacionamento entre o poder público, através do IPUF, e a comunidade organizada em um inusitado caráter participativo.

Com os quase quatro anos de trabalho, obteve-se um levantamento das demandas, através de trabalhos de campo, reuniões comunitárias e reuniões técnicas entre a Associação dos Moradores e o IPUF; muitas destas demandas resultaram em estudos adiantados e outras em anteprojeto, como era o caso da Rua Padre Rohr. Essa ação gerou um documento oficial, dito *Plano de Desenvolvimento Integrado de Santo Antônio de Lisboa*. Este documento seguiria como base para depois, já no calor da luta do PDP (Plano Diretor Participativo), entre 2005 e 2008, gerar as diretrizes que fundamentariam o anteprojeto. E foram as propostas amplamente discutidas em *reuniões comunitárias*. Essa ação gerou um documento, dito “*Projeto de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo do Distrito de Santo Antônio de Lisboa – Anexo I de junho de 2006 – Escala 1/5000*”. Este mapa foi aprovado em Audiência Pública Distrital, no dia 11 de março de 2008 (Mapa 2).

## Mapa 2: Ilha de Santa Catarina e Distrito de Santo Antônio de Lisboa



À esquerda, mapa esquemático da Ilha de Santa Catarina (e pequena porção continental) que ilustra os distritos da cidade de Florianópolis, em sua grande parte localizados na parte insular e, em uma pequena porção, no continente. Fonte: Mapas e Rotas, [www.bing.com](http://www.bing.com); à direita, mapa do Distrito de Santo Antônio de Lisboa mostrando a disposição dos bairros e o sistema viário. Fonte: Anexo da Lei Complementar 482, de 17 de janeiro de 2014, atual Plano Diretor de Florianópolis.

Este fato reuniu um material de grande relevância, uma vez que mostrava uma comunidade organizada e que obtinha um bom assessoramento técnico do poder público. Poderia assim realizar um grande feito, o de colocar os anseios da comunidade objetivamente em projetos regulamentares. Após a citada audiência, via-se a satisfação das pessoas, apesar dos “arranca-rabos” domésticos, que se faziam normais diante de tantos interesses conflitantes. Estávamos todos de parabéns por termos alcançado um resultado contundente de forma pacífica, ordeira e organizada. Mas, de repente, logo adiante o horizonte foi se tornando escuro e a tempestade se anunciava.

Mas antes, porém, precisamos lembrar os fatos que nos trouxeram até este momento crucial. A *Reforma Urbana* iniciada nos idos anos 1980 introduziu na Constituinte de 1988 dispositivos urbanos que culminaram na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 – ao qual tenho minhas críticas, porém

não são objeto deste texto –, motivo pelo qual este artigo se insere em uma obra maior, que lembra os 20 anos deste episódio, em um movimento que se anuncia pela *Reforma Urbana*, que obriga os municípios – principalmente os maiores e mais populosos –, a abrirem discussão para aprovação de seus planos diretores, com formação de Núcleos Gestores (NGPDP), obrigando assim, a uma condução participativa de política urbana. Tal fato significa um imenso avanço no processo de decisão, visto que anteriormente os planos urbanos eram feitos por uns restritos *corpos gestores* – poder público, políticos e grandes empreendedores –, que *fatiavam* o município a seu bel-prazer, com interesses que traziam vantagens financeiras e territoriais a seus empreendimentos, sem considerar as demandas e anseios da população como um todo.

## O processo de discussão do plano diretor em Santo Antônio de Lisboa: 2005 ao início de 2014

Florianópolis – a partir de 2005, por força de lei e pressão sociopolítica, iniciou os trabalhos do PDP –, e, em 2006, começou a montar uma estrutura que se propunha conduzir o Plano Diretor Participativo (PDP), tendo em seu comando Ildo Rosa, então presidente do IPUF e presidente do NGPDP. Este procedimento não se trata de um processo simples, pois além dos membros do poder público e entidades de classe que já vinham tradicionalmente, tínhamos agora a inclusão de membros das comunidades e movimentos sociais. Foram muitas audiências públicas municipais pela cidade visando à formação do Núcleo Gestor, que por fim ficou composto por 39 membros, uma vez que se agregaram aos 26 membros iniciais mais os treze *Representantes Distritais*. A escolha foi mediante eleições realizadas em assembleias públicas em cada distrito, as quais geraram uma série de disputas por posições políticas e, em alguns casos, uma disputa muito conflitante, na qual se registraram vários incidentes. Mas, por fim, elegeram-se os 13 *Representantes Distritais* relativo aos doze distritos de Florianópolis. O Distrito Central escolheu dois representantes, um do continente e outro insular; composição de representantes dos quais eu fiz parte, eleito em assembleia comunitária no Distrito de Santo Antônio de Lisboa – presidente da AMSAL era Guilherme Rodolfo Bresciani – que correu de forma pacífica e ordeira. Dessa forma, o movimento popular obteve uma boa vitória, uma vez que a bancada do governo diminuiria proporcional-

mente frente às bancadas das entidades e agora a dos representantes distritais. Formalizou-se o NGMPDP (Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo) em uma reunião solene, dia 21 de março de 2006, no Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina (CRCSC), com diplomação dos membros, evento conduzido por autoridades municipais entre as quais o então prefeito Dário Berger. Segundo esse, as expectativas para a elaboração e conclusão dos trabalhos eram uma prioridade, o que seria um grande feito em sua gestão, ainda em seu primeiro mandato. No dia 28 de setembro de 2006, registrou-se a primeira reunião do Núcleo Gestor Municipal (NGMPDP). Era o início de uma longa jornada que, em seu decorrer, teria todos os prognósticos e cronogramas derrubados, visto que o atribulado processo do Plano Diretor Participativo se desenvolveu de 2005 até início de 2014.

Montou-se então, sob a coordenação do IPUF, uma ótima infraestrutura, com salas equipadas com computadores, material de escritório, um estagiário e telefones celulares para cada um dos representantes distritais, de modo a atender as demandas das comunidades. Estas se avolumavam em um levantamento nunca visto antes, e que ficou conhecido como *leitura comunitária*. A participação popular encontrou assim um ambiente propício para seu desenvolvimento, de forma que o processo foi tomando vulto dada a adesão da população. Entretanto, esta cooperação recíproca ente o poder público e as comunidades, que de início parecia promissora, obteve desgaste em um curto espaço de tempo. Os recursos e estrutura de apoio que a princípio eram relativamente boas – isto durou nas fases das *leituras comunitárias e sistematização das diretrizes*, ato contínuo, foram sendo retirados –, foram, no decorrer do processo, mingando, a ponto de, ao chegar em 2008, quando a crise se abateu definitivamente, não restar mais nada de recursos materiais e nem apoio técnico, que terminou com a suspensão unilateral – por iniciativa do poder público – do NGMPDP. Ficou clara a divisão das águas. O IPUF adotava por vezes uma postura negligente, o que gerava um crescente sentimento de desconfiança dos membros do NGMPDP. Nas etapas subsequentes, justamente as etapas que estruturariam o trabalho com a *concepção urbana esperada*, eram essas, de forma recorrente, cerceadas pelo poder público, que insistia em “quebrar” o cronograma aprovado nas reuniões ordinárias, com atrasos dos conteúdos a serem divulgados, isso quando não os omitia. A sensação de desconfiança foi se tornando um fato evidente, onde as matérias, objeto da concepção do projeto, não eram colocadas com clareza. Ainda que alguém



em defesa do IPUF alegasse que o NGMPDP fazia exigências excessivas, que havia muitas divergências (e havia), o fato é que não havia clareza nas informações, e o contraponto esperado nas questões relevantes a serem cooptadas era sistematicamente tratado de forma velada. Os mapas, por exemplo, apresentados pelo IPUF – grandes, coloridos, ótima impressão e custo financeiro elevado –, não traziam clareza nos desenhos e nas informações. Faltavam-lhes conteúdo, minúcias, faltas que geravam uma profusão de lacunas que impediam o avanço das discussões.

Assim, as informações sistematizadas, fruto de trabalho árduo realizado pelas comunidades junto ao IPUF, criou o conteúdo necessário para serem traçadas as linhas gerais do anteprojeto do PDP que seriam preteridas em muitos termos, por interesses escusos. Em Santo Antônio de Lisboa, a expectativa era muito grande, haja vista que o *processo participativo* vinha desde 2002. O sucesso da leitura comunitária era o prenúncio de que um bom trabalho se desenvolveria nas etapas subsequentes. O futuro parecia promissor até então, porém, o que parecia perfeito aos olhos das comunidades, em variados temas, ia de encontro aos interesses de políticos e de alguns setores empresariais, que viam muitas oportunidades escaparem aos seus interesses. Além do que, sabia-se de antemão que o processo passaria pelo crivo da Câmara dos Vereadores, para a aprovação, evidentemente, fato que era de certa forma perturbador, haja vista que esse colegiado poderia modificar o projeto em detrimento do que estivesse aprovado pelo NGMPDP. Este cenário de forte adesão popular punha em risco os favoráveis interesses de alguns políticos e de setores empresariais, que viam os acontecimentos saírem de seu controle. Criava-se assim um cenário incerto, sendo difícil avaliar os futuros desdobramentos.

A prefeitura municipal tinha como condução dos trabalhos ainda o IPUF, que percebeu os ânimos entre ela e o NGMPDP cada vez mais abalados diante da surpreendente participação popular. O poder público se viu acuado diante da repercussão do processo participativo e, com uma atitude intempestiva, resolveu esfriar os ânimos suspendendo os trabalhos no final de 2008, dissolvendo o NGMPDP e contratando uma empresa argentina dita Fundação *CEPA* (Centro de Estudos e Planejamento Ambiental) para estruturar o anteprojeto. Em 18 de março de 2010, segundo mandato do prefeito Dário Berger, a prefeitura convocou uma audiência pública no Teatro Álvaro de Carvalho com o objetivo de aprovar o anteprojeto de forma autoritária, feito entre *quatro paredes* e, ato contínuo, submeter à aprovação da Câmara dos

Vereadores. Então, algo surpreendente aconteceu, quando o público presente, em uma manifestação ruidosa e coordenada, impediu o *staff* da prefeitura municipal de seguir com a audiência, repelindo assim a proposta da CEPA. Enfim, a tempestade desabou!

Esta situação gerou uma estagnação e, em consequência, uma evasão popular. Durante o ano de 2009, o NGM tentou se articular com autoconvocações na expectativa de manter a mobilização num processo que então se tornara desgastante dada a desmobilização popular. Depois de muitas idas e vindas na Justiça, o NGMPDP foi reconvocato, ação tomada pela prefeitura para não incorrer em *improbidade administrativa* ao descumprir a lei. Assim, o então prefeito Dário Berger reconstituiu e regulamentou o NGM através do *Decreto Municipal n.º 9.413, em 10 de novembro de 2011*, porém retirou o caráter deliberativo. Pior ainda era o fato de que, além de o NGM não poder deliberar, sofria com a prática adotada pelo IPUF, que, ao trazer temas relevantes, o fazia de forma reticente, sem especificar os detalhes do anteprojeto.

O ano de 2013, o primeiro da gestão do prefeito César Souza Júnior, ficou marcado por disputas na justiça, tendo como presidente do NGM o arquiteto Dalmo Vieira. Debatia-se pela elaboração de Audiências Públicas Distritais, pelo caráter deliberativo dos membros do NGMPDP, por um calendário que pudesse organizar essas audiências num desfecho que culminaria em uma Audiência Pública Municipal, essa sim para homologar os resultados das audiências distritais. Mas foi tudo em vão; criou-se um cenário caótico nas reuniões ordinárias do NGM, nas quais não se deliberavam e nem se apreciavam os temas com clareza.

Estava evidente que o processo seguiria de forma *controlada*. As Audiências Públicas Distritais foram substituídas por *oficinas comunitárias* que não tinham caráter deliberativo e, por fim, se levou o processo para uma Audiência Pública, que não tinha caráter deliberativo, realizada no dia 17 de outubro de 2013 no Auditório da ALESC (Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina). Em uma reunião bastante conturbada, sem chancela dos integrantes do NGMPDP, foi apresentado e aprovado o anteprojeto que, ato contínuo, seria encaminhado para a Câmara de Vereadores de Florianópolis. Em 17 de janeiro de 2014, foi promulgada a Lei Complementar 482, atual Plano Diretor de Florianópolis, depois de duas sessões (uma no final de dezembro de 2013 e outra no dia 6 de janeiro de 2014), com aprovação célere e sem discussão devida nem pelos próprios vereadores, que não dispunham sequer de um

mapa oficial de zoneamentos. A primeira seção na Câmara dos Vereadores teve acesso limitado da população ao interior da Câmara, enquanto, do lado de fora, sob protestos, mantinha-se a maioria dos populares que acompanhavam a ação. A segunda sessão de votação, no dia 6 de janeiro de 2014, teve cerco total dos populares ao interior da Câmara, os quais se mantiveram nos arredores, e, na sequência, seriam repelidos por forte repressão policial que os afastaria de forma truculenta fazendo uso de gás de pimenta. Encerrava-se assim, de forma triste e violenta, um longo processo de discussão do plano diretor que, em parte e sob judicic e com muitos conflitos, permitiu a participação popular – em seus bairros, distritos, entidades de classe e movimentos sociais – discutir os destinos da cidade.

Todos os distritos do município tiveram o segundo semestre de 2013 muito movimentado por conta das oficinas, que haviam se tornado a última maneira de fazer as propostas da comunidade serem levadas em conta e colocadas no anteprojeto. Era um clima de insegurança, não se sabia ao certo o que seria contemplado no anteprojeto. A Prefeitura tinha interesse em cumprir a formalidade necessária para validar o processo e trazia ao NGM informações sem clareza, gerando assim insegurança as comunidades envolvidas que não sabiam o que esperar. Foram muitas reuniões procurando por soluções, em que desenhavam e elaboravam-se documentos para levar ao IPUF numa última tentativa de se obter sucesso nas demandas.

Em Santo Antônio de Lisboa, todo aquele trabalho que tinha sido desenvolvido desde 2002 estava de certa forma comprometido, pois, vez ou outra, o IPUF trazia modificações no projeto que descaracterizavam o *Projeto de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo de 2008*. Surgiam propostas de modificação de zoneamento, gabarito, alças viárias e equipamentos urbanos indesejados. Evidentemente que essas modificações *indesejadas* tinham o empenho de *alguém*, que tinha interesses alheios às demandas do distrito. Certas propostas se apresentavam de maneira velada. Não tínhamos na comunidade um grupo ou uma pessoa claramente naquela contenda, diferentemente de muitas outras questões que geravam polêmicas, em que alguém declaradamente defendia um ponto de vista indo de encontro ao da maioria ou tentava convencer a grande maioria de seu intento. Foram várias propostas inesperadas: na entrada do trevo de Cacupé, em um terreno de cota alta, o IPUF insistiu por muito tempo em instalar um crematório; no Cacupé, implantou uma alça viária indesejada. Da mesma forma, em Santo Antônio apresentou uma alça viária que

desviaria o fluxo da SC-401 em direção a uma mata preservada junto ao maciço de montanhas que separa nosso distrito do Distrito de Ratoles. Ninguém da comunidade, ao longo de todos esses anos, havia apresentado tal proposta, porém elas surgiam nos mapas.

## **Alguns efeitos do PDP gerados no Distrito de Santo Antônio de Lisboa**

Durante o segundo semestre de 2013, foram elaborados dois documentos, ambos dirigidos ao superintendente do IPUF, Dalmo Vieira Filho, documentos estes que fazem considerações sobre pendências de assuntos já amplamente discutidos, além de apontar a desaprovação da comunidade com relação à condução dos trabalhos junto ao IPUF.

Com base nestes documentos, devo comentar a seguir algumas propostas que tiveram relevância na elaboração do projeto do distrito e comentar os efeitos causados, ou que poderiam ser causados, se fossem implantadas as propostas.

A Rodovia SC-401 é um dos principais eixos rodoviários do Estado, se estende pela Ilha na direção norte-sul e comporta um dos maiores tráfegos de veículos do Estado de Santa Catarina. A rodovia corta o Distrito de Santo Antônio e, nesse trecho, o define como um uma área de comércio e serviço, salvo alguns trechos com restrições ambientais. A rodovia teve ampliada sua *faixa de domínio* de 50 metros para 72 metros – no trecho que corta o distrito –, suficiente para comportar ampliação de ambas as margens, como: terceira faixa de rolamento, acostamento, marginais, passeio de pedestre e ciclovia. Por isso, o projeto define a rodovia nesse trecho como eixo comercial e de serviços para concentrar elementos geradores de tráfego ao longo da rodovia.

No seu entorno, a rodovia teve o zoneamento esperado, salvo algumas contrariedades pontuais. Junto ao leito da Rodovia SC-401, estabeleceu-se um grande núcleo comercial – onde hoje está o Supermercado Fort em uma margem e na outra margem a Faculdade CESUSC –, zoneamento AMC-4.5 (área mista comercial, quatro pavimentos, taxa de ocupação 50%), zoneamento de gabarito vertical moderado, de grande concentração populacional e geradores de tráfego. Alivia assim o caráter concentrador para os arredores, onde encontramos zoneamento ARM-3.5 (área residencial mista, três pavimentos e

taxa de ocupação 50%). A partir do acesso da Barreira – localidade do bairro de Santo Antônio de Lisboa de onde se retiravam materiais para aterros, essa atividade já encerrada há mais de duas décadas, mas o nome identifica aquela localidade até hoje – na direção sul, temos faixa marginal variando entre 100 e 50 metros com zoneamento AMS-2.5 (área mista comercial, dois pavimentos, taxa de ocupação 50%), sendo que, na entrada da Barreira, temos AMS-3.5, subindo assim o gabarito para três pavimentos, ressalva feita nas áreas com restrições ambientais. Então, de maneira geral, o eixo de comércio e serviços ficou bem estruturado e dentro das expectativas (Mapa 3).

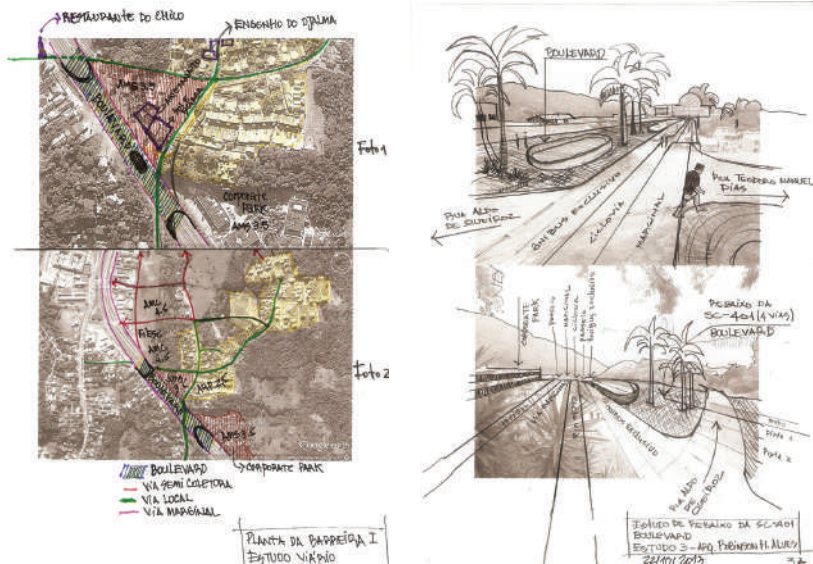
### Mapa 3: utilizado pela comunidade nas oficinas durante o PDP e que apontam algumas intervenções aqui contextualizadas



No mapa, vemos em amarelo o eixo original da rodovia SC-401, em azul a alça viária proposta pelo IPUF e em lilás o bulevar proposto pela comunidade de Santo Antônio de Lisboa. Fonte: IPUF.

Mas tudo isso poderia ter sido diferente, se a proposta feita pelo IPUF de lançar uma *alça da rodovia* contornando a localidade da Barreira, tivesse sido efetivada no projeto. A proposta era de que se desviasse a Rodovia SC-401 em direção à Barreira, sentido norte, à direita, antes do Corporate Park, margeando o bairro pela margem esquerda e tendo à margem direita o maciço de montanhas que separa o Distrito de Santo Antônio do Distrito de Ratoles. Seriam vários quilômetros de extensão cortando uma APL, em alguns pontos muito próximos da APP, e voltaria para o leito da Rodovia SC-401 nas imediações do Estádio de Tiros da Polícia Militar (Mapa 4).

#### Mapa 4: Estudo esquemático do bulevar



Fonte: croquis elaborados pelo autor.

O argumento do IPUF, sustentando tal proposta, parecia bom, pois a ideia de integrar os dois lados do bairro separados pela rodovia a princípio soava interessante, salvo pelo fato de que a alça cortaria uma área de *Mata Atlântica* muito preservada. E isso pesou muito na decisão, haja vista que a comunidade do distrito sempre teve um posicionamento de preservar o meio ambiente, com atitudes bem engajadas nesse sentido. Posso relembrar rapida-

mente o episódio, ainda nos anos 1980, em que o poder público municipal teve a infeliz ideia, ou falta de visão de futuro, de levar o *lixão* (aterro sanitário) para as margens da rodovia. Foi um fato de grande repercussão na época e que trouxe grande mobilização comunitária que obrigou a prefeitura recuar.

O IPUF insistia em sua contenda, alegando que a alça além de integrar os dois lados do bairro, beneficiaria os habitantes da Barreira, isso na visão do IPUF, pois os habitantes daquele vale alegavam claramente serem contrários à ideia, uma vez que viam a tranquilidade e contato com a natureza ameaçados. Mais um argumento Institucional que era suplantado. Porém, o IPUF tinha por fim ainda um derradeiro argumento, de que a margem junto à *Mata Atlântica* não seria urbanizada, preservando assim a área da floresta. Contudo, culturalmente é sabido que não há garantias preservacionistas pelo poder público – embora fosse esse um argumento desamparado de lei, uma tese meramente populista –, visto que a fiscalização nesses casos é deficiente, está sujeita à pressão imobiliária e invasões, como já se verificou em outros pontos da cidade em situações semelhantes.

Em contrapartida, a toque de caixa, elaboramos um estudo em que apresentamos outra concepção, a qual foi aceita pela comunidade. Tratava-se de fazer um *bulevar* que iniciaria nas imediações do Corporate Park e se estenderia até o acesso do bairro de Santo Antônio, onde há hoje uma passagem de nível para que se permita o acesso para quem trafega sentido norte e deseja cruzar a rodovia. Este grande largo seria obtido através do rebaixo das pistas de rolamento principais da rodovia, o que é favorecido devido ao suave e longo aclive. A porção rebaixada da pista seria coberta por uma grande laje, a qual possuiria alguns grandes furos de ventilação, dando a sensação de se estar cruzando por um túnel com algumas aberturas no teto. Esta grande laje uniria os dois lados do bairro onde se faria uma *grande área de lazer*; acesso de veículos por marginais que se ligariam às vias locais, além de proporcionar o acesso aos imóveis que margeiam a rodovia e, junto à marginal, passeio para pedestres e uma ciclovia e no meio uma grande área livre voltada para o lazer e trânsito de pedestres.

O forte repúdio com relação à alça viária surtiu efeito uma vez que foi retirada do projeto, embora também não tenhamos notícias se a proposta do *bulevar* tenha sido aceita. Agora, recentemente, no ano de 2021, foi executada a marginal junto ao Corporate Park e imediações, além do acesso para a Barreira – parceria pública/privada, diga-se de passagem, que disciplinou o tráfego local.

Ainda na Rodovia SC-401, uma das principais solicitações (classificada como demanda urgente), era de que se incluísse no projeto o acesso rodoviário para Santo Antônio de Lisboa entre a via Caminho dos Açores e o trevo do Cacupé (o acesso de Cacupé curiosamente não pertence ao Distrito de Santo Antônio e sim ao Distrito do Saco Grande). Seria uma via em dois sentidos, de modo que assim estabeleceríamos um segundo acesso ao bairro para aliviar o acesso existente, o qual não raro é acometido por congestionamentos por se tratar da única entrada para os moradores de Santo Antônio, Sambaqui e Barra do Sambaqui. Concentram-se ali grandes polos geradores de tráfego tais como: empresas, supermercado, forte comércio e Faculdade CESUSC, além de um grande público visitante em busca da via gastronômica e diversão no pitoresco local.

Esta não seria uma obra difícil. Trata-se de uma via em dois sentidos com extensão em torno de 500 metros em um leito que está parcialmente aberto. Teria conexão no trevo de Cacupé e chegaria até a via Caminho dos Açores que desemboca na Rodovia SC-401. Atualmente, foi feita uma obra de alargamento da Rodovia SC-401 (nessas imediações e nas duas margens) e uma pista de aceleração na saída da via Caminho dos Açores — hoje é possível apenas sair do bairro por esta via —, melhorando as condições do tráfego, porém o acesso não foi contemplado. Apesar de a obra ter melhorado o porte da rodovia naquele trecho, com acostamentos e pista de aceleração para acesso à rodovia, não contemplou a expectativa maior dos moradores: a de se construir um acesso completo, com entrada e saída do bairro, através de uma via de mão dupla que ligaria a entrada do Cacupé à via Caminho dos Açores, onde já há, pela encosta do morro, uma base viária abandonada.

Convém lembrar, porém, que o zoneamento mais enigmático e temido na Rodovia SC-401 (como em vários outros pontos da cidade), trata da AUE (Área de Urbanização Especial), que confere uma enorme área que faz limite com a Estação Ecológica Carijós, mangues e matas. Esta área está encaixada entre os leitos dos Rios Ratonos e Veríssimo, no qual desenvolve uma vegetação característica e exuberante. No texto da Lei Complementar 482, encontramos, no artigo 42, cláusula segunda, inciso III:

Área de Urbanização Especial (AUE) - grandes áreas urbanizáveis a partir de projeto amplo, que reserva setor predominante para preservação ambiental e adensa a área remanescente, criando centralidades caracterizadas pela mescla de funções e espaços humanizados.





Ainda, entre tantas outras demandas pontuais que surgiram por todo o distrito, gostaria de destacar duas de grande relevância: a primeira trata do Projeto Conceitual de Qualificação da Rua Padre Rohr. Desenvolvido com a comunidade junto ao IPUF, teve tratativas antes mesmo do início do PDP e gerou muitas polêmicas entre os moradores. Alguns proprietários argumentavam prejuízo devido à desapropriação de certos trechos; outros argumentavam o impacto que uma via asfaltada poderia causar ao cruzar uma área com características rurais; e havia ainda aqueles que achavam se tratar de uma ótima ideia, uma vez que faria uma conexão direta com a SC-401 – sem a necessidade de trafegar pelo *centro histórico de Santo Antônio* –, às localidades do Sambaqui e Barra do Sambaqui. Desenvolveu-se o *projeto conceitual* e, por fim, o *projeto executivo*, que, ao cabo de alguns anos, teve a obra iniciada em janeiro de 2015 e concluída em agosto de 2018.

A segunda trata da criação de APC (Área de Preservação Cultural) na Ponta do Sambaqui, fazendo do Parque Aníbal da Rocha Nunes Pires uma UC (Unidade de Conservação). Trata-se de uma APP sem definição quanto à UC e, analisando o anexo da Lei Complementar 482, do plano diretor em vigência, observamos que a área foi zoneada como uma APP, não contemplando, portanto, a demanda de criar-se uma *unidade de conservação*.

No Centro Histórico de Santo Antônio, havia uma demanda para construção de dois pavimentos. Isso mostrava a necessidade que alguns proprietários tinham em ampliar seus imóveis. Mas, por outro lado, poderia trazer prejuízo ao *Patrimônio Histórico* local. A solução encontrada foi a que se construísse o segundo pavimento, afastando 15 metros do casario em direção aos fundos da propriedade sem interferir nas edificações tombadas. Assim ficou estipulado e a demanda foi atendida pela lei complementar atual do plano diretor de Florianópolis.

## À guisa de conclusão

Este é um breve relato do *processo participativo* do PDP, que resultou no Plano Diretor do Município de Florianópolis, e algumas considerações a respeito da comunidade do Distrito de Santo Antônio de Lisboa. A refle-

xão que faço nesse processo, que durou de 2005 ao início de 2014, tomando por base minha experiência como membro da Associação dos Moradores (AMSAL) e Representante Distrital no NGM, é que o processo foi extenso e conturbado por falta de transparência, que tenho para mim como premissa para qualquer relacionamento humano. Ainda que não haja convergência nas questões polêmicas, os posicionamentos devem ser claros. O processo do PDP, por reunir esferas diferentes do cenário urbano, torna-se complexo por lidar com interesses diversos. A esfera comunitária busca as questões urbanas com o objetivo de melhorar a vida na sua rua, em seu bairro e na cidade em que moram, nessa ordem mesmo. Elas sabem que as questões que envolvem o cotidiano delas têm um peso político, mas esse não é o foco da maioria das pessoas, salvo aquela parcela que está engajada nas associações e movimento sociais. Já o poder público e as entidades de classe civis, por sua vez, tinham a sua frente um cenário urbano complexo e viam as questões políticas potencializadas. Outra esfera relevante, a Câmara de Vereadores, corria ao largo, com raras participações no NGM; ainda que, em várias oportunidades ao longo do processo, requereu-se a realização de uma Audiência Pública na Câmara dos Vereadores com o intuito de debater o PDP na busca de efetivo envolvimento político dos vereadores, que por fim aprovariam a lei. A participação dos vereadores seria fundamental para se obter transparência no processo, por se tratar da última etapa para aprovação do projeto, visto que os legisladores poderiam modificá-lo conforme interesse do colegiado que, não necessariamente, seriam as resoluções apontadas no anteprojeto pelo NGM.

Ficou claro este distanciamento de interesses. O processo do PDP, em seu início, enquanto tratava de *levantamento de dados, diretrizes e sistematizações*, tinha um engajamento satisfatório entre as esferas. A partir do momento em que as *concepções urbanas* tornaram-se a tônica do *processo de decisão*, tudo mudou de figura, e as comunidades viram as suas demandas “filtradas” pelo poder público. Este cenário foi trazendo cada vez mais insegurança e desgaste, e, por fim, culminou na ruptura do poder público com os membros do NGM durante o processo do PDP.

Há de se buscar harmonia entre os atores de todas as esferas envolvidas em uma metodologia participativa, conforme apregoam os princípios do Estatuto da Cidade. Faz-se necessário transparência, mesmo nos momentos inconsistentes e de difícil convergência, sob pena de ruptura da metodologia.

## Referências

### Documentos do PDP:

Calendário do PDP: 2007, 2008 e 2013.

Diretrizes Construídas pela Sociedade; Audiência Pública de 3 de julho de 2008.

Diagrama Cronológico Ilustrativo do PDP.

Ministério Público Federal, recomendação 04/2012.

Roteiro do PDP para apresentação no dia 16/02/2012.

Nota sobre Audiência Pública Municipal de Apresentação do Pré-Projeto de PDP – 27 de março de 2013.

Atas de Reuniões Ordinárias do NGPDP de 2006 a 2008 e 2013:

Ata NG 09/06/2008

Ata NG 19/07/2008

Ata NG 14/08/2008

Ata NG 10/11/2011

Ata NG 16/05/2013

Atas das Audiências Públicas:

Ata Audiência PDP Distrital de Santo Antônio de Lisboa, 11 de março de 2008.

Ata Audiência PDP Distrital de Santo Antônio de Lisboa, 14 de maio de 2008.

Plano de Desenvolvimento Integrado de Santo Antônio de Lisboa, 2004.

Diretrizes de Santo Antônio de Lisboa aprovadas na Audiência Pública de maio de 2008.

Diretrizes Síntese do PDP 2008 (Excel).

Proposta dos moradores de Santo Antônio de Lisboa para adequação do zoneamento para as margens da Rodovia SC-401 entre os Km 6 e 9.

Proposições iniciais de adequação do Distrito de Santo Antônio de Lisboa frente ao Plano Diretor Participativo de Florianópolis, 2013.

Respostas às diretrizes de demandas de Santo Antônio de Lisboa apresentadas na Reunião de Análise do Plano Diretor, setembro/outubro de 2013.

ZEFERINO, Augusto Cesar; CARLSON, Victor Emmanuel. *Trilhas e Caminhos da Ilha de Santa Catarina*. Florianópolis: Lagoa Editora, 2005.

## Estatuto da Cidade: onde e como está o Povo Negro nesse instrumento de luta social?

Vanda de Oliveira Gomes Pinedo

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seus artigos que promovem a dignidade da população negra e indígena, direitos fundamentais, culturais, patrimoniais e territoriais e, com o Estatuto da Cidade, continuamos buscando que este instrumento, na sua interpretação, contribua para a defesa e manutenção das realidades culturais, territoriais e patrimoniais do povo negro, indígena e das tradições de matriz africanas.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, foi criado para “estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Somente através das diretrizes gerais contidas no mesmo acredito que possamos questionar as políticas de proteção urbana ao povo negro nas mais diversas áreas e localizações.

Antes de qualquer questionamento ou consideração que se faça necessária sobre o Estatuto da Cidade, sua aprovação é um marco enquanto um dos instrumentos mais avançados no que se refere à participação social. No contexto de luta por sua criação e na conjuntura atual, cabe salientar a importância deste instrumento para a garantia da cidadania, direito à cidade, participação democrática no acesso aos espaços públicos, garantia de direitos e políticas, entendendo cidadania, segundo o Estatuto da Cidade e Mergen, Zanetti e Reschilian, nessa perspectiva: “A palavra cidadania pressupõe a existência de direitos civis, sociais e políticos, bem como a garantia para o seu exercício no contexto da cidade. A participação popular é, por excelência,

a via possível para o exercício da cidadania” (MERGEN, ZANETTI e RESCHILIAN, 2018, p. 129).

Ainda sobre cidadania, Rolnik afirma que a origem da palavra vem do latim *civitas*, que quer dizer “cidade” (ROLNIK, 1995, p. 21-22). O termo significa a condição de ser habitante da cidade e manter uma relação com ela. Assim, a cidadania compreende “[...] participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos essa participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos” (ROLNIK, 1995, p. 22).

Frente à realidade histórica, na qual o Brasil foi permeado por longos períodos ditatoriais, situação que contribuiu para que se difundisse a ideia de Poder Executivo como mantenedor dos direitos, o que torna inexpressivas as tentativas de exercício da representação política, assim como as práticas burocráticas que deixaram na população uma sensação de descrença, observa-se a inoperância no exercício da cidadania, ou com muita lentidão no entendimento da busca por direitos.

Ainda assim, pressupõe-se que a população seja impulsionada para a participação, conforme prevem as legislações sobre destinos e ocupação do solo e dos espaços urbanos, evitando-se que essa definição estivesse calcada apenas sobre a definição do poder público, grandes empreiteiras e da especulação imobiliária.

Em se tratando de Gestão Democrática Participativa, estão implícitas a necessidade de mudanças e a construção de modelos e paradigmas que estimulem as populações nos direcionamentos de práticas e ações coletivas que as levem à obtenção de seus direitos.

A participação social e coletiva ainda é um desafio para a implementação dos instrumentos de garantias de direitos quando nos referimos aos 20 anos do Estatuto da Cidade. Observamos a necessidade de ampliar o entendimento deste instrumento em face das lacunas deixadas no atendimento específico para a defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais nos espaços urbanos. Para esses segmentos, na história da expansão e urbanização das cidades, as alternativas apresentadas tem se pautado pela expulsão e remoção para as periferias, de forma sequencial, pois quando da urbanização das periferias novamente se veem expulsos, ao invés de integrados a elas.

A história brasileira é marcada pela invasão dos territórios indígenas e pelo desmonte dos territórios negros construídos nas mazelas do pós-abolição. A limpeza étnica e a higienização urbana seguem acontecendo. Mesmo com as

legislações vigentes, povos e comunidades tradicionais sempre são obrigados a ceder seus espaços históricos, culturais e patrimoniais, em nome de uma urbanização, uma modernidade que sempre lhes exclui.

Cabe refletir que ,na ocupação das terras, do solo e dos espaços urbanos no Brasil, historicamente povos indígenas e negros sempre foram submetidos a uma política de expulsão sistemática.

Segundo LEITE,

A forma de ocupação das terras em todo o Brasil se deu por meio da lógica da expulsão dos indígenas e dos negros, da exploração da mão-de-obra compulsória dos africanos e seus descendentes. A territorialidade negra, portanto, foi desde o início engendrada pelas e nas situações de tensão e conflito. Essa constatação reintroduz, na atualidade, um debate sobre questões persistentes e que nos incitam a exercitar um olhar retrospectivo e comparativo, capaz de revelar, nitidamente, os aspectos constitutivos das situações com as quais nos deparamos no presente. (LEITE, 2008, p. 967)

É uma realidade que a luta dos movimentos sociais e negros buscou sanar na Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, nas legislações que se seguiram. Mas algumas evidências de visibilidades se perderam na caminhada. O que significa dizer que não necessariamente estejam ausentes os direitos de povos e comunidades tradicionais nos contextos urbanos, mas invisíveis no contexto geral da legislação. Esta é uma típica situação das especificidades em prol das quais tanto argumentamos e fazemos constar nas especificações das políticas públicas, quando necessitamos de direcionamentos para populações e comunidades específicas.

Um exemplo disso vemos no Estatuto da Cidade, Art. 2, alínea II:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Significa dizer que por mais importantes que as legislações sejam, se não houver a garantia de que sejam implementadas para a parcela da população menos favorecida, é como se este direito não existisse.

Diante destas invisibilidades políticas e conjunturais, as populações, povos negros e indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais de matriz africana, supostamente incluídas na formulação genérica do inciso II do art. 2º referido acima, – aliás, os conceitos de “população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” perpassam todo o Estatuto da Cidade –, continuam sendo perseguidas e expropriadas de seus territórios em nome dos inúmeros projetos de urbanização e modernização das cidades, promovendo assim a destruição de patrimônios cultural e territorial, e não se sentem representadas por este instrumento, ainda que a vasta dimensão deste lhes possibilite algumas ferramentas. Também a ausência de legislação de implementação do conjunto de normas previstas deixa-os na vulnerabilidade das ações necessárias para obtenção real das políticas de desenvolvimento necessárias.

Com todas as invisibilidades e em face dessa análise sobre a construção de políticas públicas, o racismo constitui-se a ferramenta mais eficaz para manter populações desfavorecidas e discriminadas distantes das benesses das estruturas sociais.

Segundo E. L. Nascimento:

Quando olhamos o racismo como sistema de dominação, torna-se evidente que não se trata de um fenômeno inventado apenas na época do mercantilismo europeu. Tampouco se limita a um fenômeno epidêmico. Muito mais do que a rejeição da corda pele do outro, envolve uma rejeição do ser total e íntegro do outro, rejeição essa que transcende o nível pessoal e subjetivo e se instala objetivamente no funcionamento das estruturas sociais. (NASCI-MENTO, 1981, p. 23)

Diante da conjuntura em que vivemos, de um governo de exceção, de desmonte da nação brasileira e da nossa soberania, dos ataques aos direitos civis, aos acordos e tratados, e de implantação de uma necropolítica de Estado aos povos indígenas, negros e comunidades de tradição de matriz africana, não podemos nos permitir fragilizar no debate ou deixar lacunas para desmonte de nossa cultura. Tampouco podemos deixar de pontuar possibilidades de reinterpretação deste instrumento e rever possibilidades contidas nas entrelinhas que contribuam para intensificar a luta junto aos poderes públicos para a construção e implementação de políticas para o conjunto da população, em especial para o povo negro, indígena, quilombola e



comunidades tradicionais de matriz africana, tão afetadas pela invisibilidade de políticas estruturantes no estatuto.

É papel do poder público, segundo o Estatuto da Cidade, entre seus dispositivos: “g) desenvolver planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social” (Lei.10257/2001, art.4º). Desta forma, e diante da formulação do dispositivo apontado, ainda que escrito de forma genérica, espera-se que se considerem as diversidades da população em suas características e especificidades, garantindo assim o acesso aos direitos, ao desenvolvimento, à preservação de seus territórios e à permanência em seus espaços tradicionais, promovendo a defesa de seus patrimônios históricos no contexto das cidades enquanto espaços para produção, moradia e lazer.

Segundo Fanon, para população colonizada, o valor mais essencial, por ser o mais concreto, é em primeiro lugar a terra, pois este lhe assegura, além do pão, a dignidade com o povo (FANON, 1979, p. 33).

Finalizo chamando a atenção para a necessidade emergente que mais movimentos sociais, debates acadêmicos e mandatos populares se posicionem e lutem em prol da participação social na reforma urbana, incluam-se e somem-se a esta pauta. São necessárias ações para que estes segmentos segregados pela violência racial entendam seu papel e participem com suas pautas do plano diretor em seus municípios, assegurando o direito à cidade. Este processo é um desafio para a convivência digna dos povos e comunidades de tradição africana e ameríndia, que têm historicamente se manifestado contra a exclusão e invisibilidade de suas pautas e lutas por força do racismo estrutural.

## Referências

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Lei nº 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 de julho. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 9 jul. 2021.

FANON, Franz. *Os Condenados da Terra*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

LEITE, Ilka Boaventura. O Projeto Político Quilombola: Desafios, Conquistas e Impasses Atuais. *Estudos Feministas* 16, nº 3 (2008): 965–77. <http://www.jstor.org/stable/24327812>. Acesso em 9 jul. 2021.

MERGEN, J.; ZANETTI, V. R.; RESCHILIAN, P. R. Estatuto da Cidade e Cidadania: Reflexões sobre a Participação Popular e Gestão Democrática na revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos/SP (2016). *Revista Univap, [S. l.]*, v. 24, n. 46, p. 129–143, 2018. DOI: 10.18066/revistaunivap.v24i46.1798. Disponível em: <https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/1798>. Acesso em: 5 dez. 2021.

NASCIMENTO, Elisa L. *Pan-Africanismo na América do Sul*. Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

ROLNIK, R. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

# A produção capitalista contemporânea da cidade de Florianópolis

Vitor Hugo Tonin e Lino Fernando Bragança Peres

## Introdução

Há décadas a elite catarinense decidiu lucrar na Ilha de Santa Catarina por meio da promoção da cidade de luxo. O entendimento teórico e político dessa produção imobiliária contemporânea é fundamental para compreender o estágio atual da luta pelo direito à cidade em Florianópolis e no Brasil. Neste artigo busca-se demonstrar como funciona a produção imobiliária atual a partir de um processo que tem como objetivo transformar um bairro histórico da cidade em fonte de sobrelucros e rendas imobiliárias. Para isso, na próxima seção discute-se a estruturação do circuito imobiliário nas economias dependentes a partir do surgimento do capital incorporador. Em seguida, mostra-se como esse circuito foi atualizado na fase neoliberal do capitalismo contemporâneo para analisar o caso concreto de estudo dentro do atual marco regulatório urbano, resultante da mobilização popular a partir do Movimento Nacional da Reforma Urbana, no início dos anos 1980, culminando com a promulgação do Estatuto da Cidade. Essa análise permitirá uma reflexão final acerca da luta contemporânea pelo direito à cidade.

## Elementos teóricos da produção imobiliária

Como toda produção capitalista, a produção da cidade é feita a partir de uma lógica de circulação do capital que pode ser abstraída em três fases: circu-

lação (investimento), produção (construção) e realização (venda). Embora isso seja comum a toda produção capitalista, a produção imobiliária tem algumas especificidades. A principal delas, para o objetivo deste artigo, é a capacidade de se apropriar de rendas de construção e imobiliárias. Isso é possível porque se trata de uma produção de base fundiária, em que, além das rendas oriundas da própria construção do edifício, também são geradas rendas oriundas dos efeitos úteis de aglomeração urbana que essa terra suporta (JARAMILLO, 2010; MARX, 2008; RIBEIRO, 1997; TOPALOV, 1979, 1984).

A partir dos anos 1960 e 1970, surge o capital de incorporação que transforma o circuito imobiliário no Brasil. O capital incorporador é mais do que uma figura jurídica ou um capitalista específico, mas uma lógica de circulação do capital que hegemoniza os demais capitais envolvidos no circuito (capital comercial e construção) e se torna modelo para as demais formas de produção imobiliária (informal, sob encomenda, etc.) pois soluciona contradições estruturais do circuito imobiliário que atrasam o tempo de rotação do capital e amplia a capacidade de gerar e se apropriar de superlucros de localização (ou rendas imobiliárias, como preferimos chamar). Isso ocorre porque o capital incorporador busca promover transformações nos efeitos úteis de aglomeração urbana, de criar “localizações privilegiadas” na cidade<sup>1</sup>.

O que confere particularidade ao incorporador e o diferencia de um simples agente do capital comercial é que ao adquirir o terreno, ele assume também o controle sobre uma condição que permite o surgimento de um **sobre-lucro de localização: a transformação do uso do solo**. Isto significa que uma parte do lucro do incorporador pode ser constituída de renda de terra não integralmente paga ao proprietário. (...) a base é a possibilidade de o incorporador comprar terrenos a um preço determinado pelo uso presente e vender o conjunto edificação/terreno a um preço determinado pelo uso transformado (RIBEIRO, 1997, p. 98, grifos nossos).

Nos países de origem colonial, a força de trabalho escrava e depois a terra sempre foram utilizadas como ativos de riqueza patrimonial. O rentismo de propriedade (de gente ou de terra) é potencializado nessas formações socioespaciais. Mas o capital incorporador não faz isso sozinho nas cidades. Joga importante papel a utilização do poder político local. A transformação do

---

|| 562 || <sup>1</sup> Cf. “O circuito imobiliário no capitalismo dependente contemporâneo” (TONIN, 2019).

imobiliário em órbita de acumulação dominada pelas elites locais é um traço estrutural do subdesenvolvimento brasileiro, como apontado por Carlos Lessa (1985; 1998) e Wilson Cano (2011a, 2011b). Esse traço é ainda mais reforçado em algumas cidades como Florianópolis, em virtude das condições históricas específicas. O trabalho de Maria Inês Sugai (1994) mostra como se realizou a construção do eixo de contorno ao norte da ilha viabilizando a valorização das terras urbanas naquela localidade cuja expressão máxima é a produção do bairro e da marca “Jurerê Internacional”, relatada pela reportagem de Patrícia Krieger (2014).

Outro traço específico do circuito imobiliário no capitalismo dependente é o divórcio da oferta imobiliária formal com a capacidade de consumo das grandes massas em razão do regime de superexploração da força de trabalho. Com isso, a tendência a produzir bens de luxo, oriunda da lógica do capital incorporador que busca superlucros, é reforçada diante da estrutural falta de demanda solvente de massas. O circuito imobiliário historicamente constituído tem como principal estratégia de acumulação ganhos na margem de preços e não na massa de mercadorias produzidas relegando as grandes massas à marginalidade urbana e ao déficit habitacional (TONIN; PERES, 2015).

## **O circuito imobiliário no neoliberalismo**

O neoliberalismo promove a desregulação financeira local e o novo empreendedorismo urbano que aprofundam o desenvolvimento dessa lógica imobiliária (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000; DE MATTOS, 2015; HARVEY, 2005). Em nível local, esse aprofundamento está marcado pela internacionalização da marca “Florianópolis” pela associação dos agentes locais (proprietários, construtoras e incorporadoras) ao capital nacional e internacional. Tudo isso potencializa a lógica do capital de incorporação. Sua capacidade de transformar os espaços urbanos para geração e apropriação de rendas imobiliárias é potencializada pela associação com os investidores nacionais e internacionais que canalizam de forma centralizada uma gigantesca massa de recursos monetários capaz de promover transformações urbanas que até então estavam muito acima da capacidade das construtoras e incorporadoras locais.

## Florianópolis: o direito à cidade subordinado ao rentismo

Esses novos elementos aterrissam no território ilhéu dentro da lógica de transformação do valor de uso já inaugurada anteriormente, mas agora potencializada pelo nível de concentração do capital no neoliberalismo<sup>2</sup>. O objetivo continua sendo apoderar-se de sobrelucros através das rendas imobiliárias; para isso, é necessário criar mercadorias imobiliárias de luxo que, por sua vez, exigem um domínio generalizado e um controle político permanente do território urbano.

Diante disso, novos eixos de valorização urbana têm sido resgatados e a nova articulação com a marca “Florianópolis” e com o sistema financeiro aparece mais evidente. É o caso do contorno sul, cuja produção foi secundarizada em relação ao contorno norte no passado, em virtude da disputa de interesses entre as elites locais, mas pouco a pouco vem se implementando e reorientando esse movimento através de investimentos públicos e privados. No primeiro caso, destaca-se o aterro realizado nos anos 1990, a duplicação do acesso ao aeroporto e o elevado do Rio Tavares nos anos 2010.

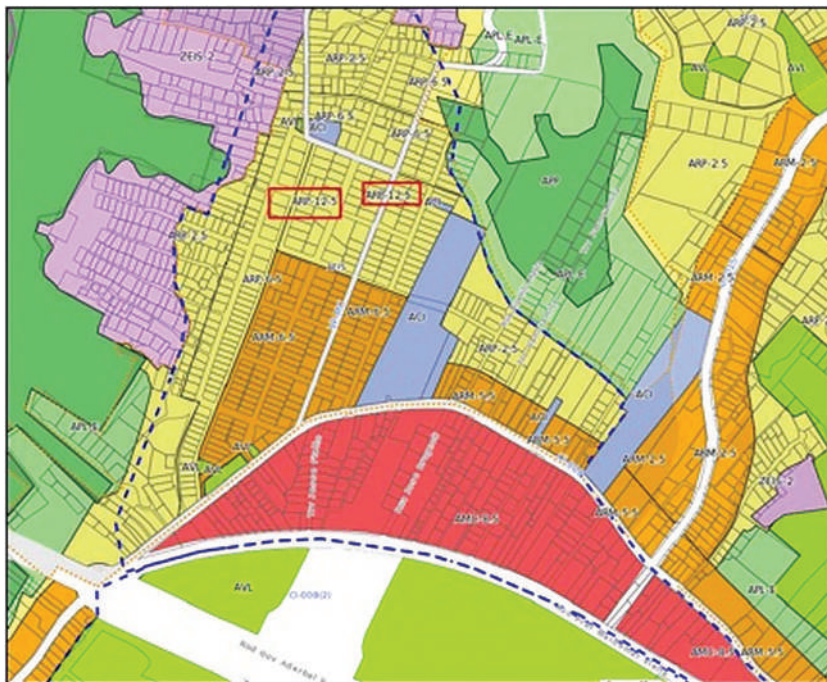
O capital incorporador busca se apropriar desses investimentos públicos elevando ainda mais o “padrão” das localizações em torno desses eixos, seja de forma aparentemente autônoma, seja claramente articulada com o setor público, como é o caso da possibilidade de venda de terras e imóveis públicos, entre eles o aterro da Baía Sul.

Há um exemplo paradigmático com relação à primeira estratégia: a tentativa de transformar o histórico bairro do Saco dos Limões em um “novo centro” da cidade. O Saco dos Limões é um bairro localizado no início da Baía Sul da Ilha de Santa Catarina, logo após o contorno pela “Prainha” (Figura 1). O nome vem de sua geografia. Saco significa um pequeno avanço do mar nos limites da ilha. O adjetivo advém da fama adquirida pelos limoeiros da região, fruta muito utilizada para a preparação de refresco e xarope úteis na prevenção do escorbuto dentro das embarcações. Também tem importância na história do bairro a produção de cal, a partir da concha de mexilhões. Por isso, dentro do bairro Saco dos Limões há uma parte conhecida por Caieira do Saco dos Limões.

---

<sup>2</sup> Esse trecho resgata e atualiza o estudo exposto em dissertação de mestrado (TONIN, 2015).

**Figura 1: Mapa do zoneamento da região do Saco dos Limões**



Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis – <http://geo.pmf.sc.gov.br/>

O bairro também tem importância na história da moradia popular no Brasil. Foi em sua planície, em 1º de maio de 1942, no segundo governo de Getúlio Vargas, que foi entregue o primeiro conjunto habitacional produzido pelo extinto IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários). São 100 unidades habitacionais produzidas que deixaram o local conhecido como Vila Operária do Saco dos Limões. A morfologia urbana implantada através desse conjunto acabou se sobrepondo a todo bairro, ultrapassando os limites do conjunto inicial. Até hoje o bairro é predominantemente residencial, com uma malha viária interna quadrangular na sua planície e tem como tipologia predominante habitações simples, de no máximo dois pavimentos. Setenta anos depois da construção da Vila Operária essas características arquitetônicas e urbanísticas se mantêm, sinal da persistência das relações de reprodução social naquele espaço urbano. A resistência e a

permanência levaram um grupo de arquitetos a defender o tombamento do local como patrimônio histórico<sup>3</sup>.

Mesmo as fortes transformações viárias e os edifícios residenciais construídos na última década não conseguiram afetar as características gerais do bairro, com exceção de sua relação com o mar, que foi drasticamente reduzida com o aterro da Baía Sul feito nos anos 1990. Essa resistência do bairro motivou inclusive, em 2012, uma reportagem em um jornal da cidade que acentuava essa característica. O Saco dos Limões teria se tornado “o bairro do ‘já teve’”, onde já havia tido de tudo, mas nada vingado<sup>4</sup>. Entretanto, no mesmo ano da reportagem, o escritório de arquitetura Schneider-Martins apresentava o projeto arquitetônico de um edifício, denominado “Novo Centro Empresarial”. Na divulgação do empreendimento, o bairro era anunciado como o “principal eixo de valorização da cidade” e como “polo de intenso crescimento”. Uma propaganda completamente divergente da realidade retratada inclusive na reportagem do jornal local.

Na verdade, o que está se buscando é através do empreendimento avançar um processo de transformação urbana que torne a propaganda realidade. Outro slogan de propaganda do empreendimento afirmava: “Novo é antecipar tendências, é enxergar além, é prever o futuro.” E qual a característica do bairro que permite essa aposta? A sua localização:

A 5 minutos do centro, próximo a fóruns e centros comerciais, com fácil acesso ao aeroporto. Novo Centro Empresarial é o mais novo endereço corporativo de Florianópolis, localizado na região do saco dos limões, polo de intenso crescimento. Um endereço estratégico, rota de quem vai para o centro com rapidez pelas principais vias do sul da ilha<sup>5</sup>.

Mais que um simples edifício, está sendo produzida uma localização, isto é, relações socioespaciais, uma nova articulação secundária naquela terra urbana (JARAMILLO, 2010). Essa é a aposta para ver surgir uma nova forma de renda urbana e, por consequência, uma elevação do preço da terra local e um maior poder de monopólio por parte dos proprietários

---

<sup>3</sup> Cf. *Preservando o Patrimônio da Vila Operária do Saco dos Limões* (SZÜCS; TRIVELLA; SOUZA, 2003).

<sup>4</sup> Disponível em <https://ndmais.com.br/noticias/saco-dos-limoes-o-bairro-do-ja-teve/>. Acesso em: 28 nov. 2021.

<sup>5</sup> O site onde o empreendimento era divulgado foi desativado.



do espaço em transformação. Mas a magnitude do capital mobilizado nessa aposta é muito grande para que seja uma aposta muito arriscada. Por isso, a construtora Lupa, responsável pela construção do “Novo Centro Empresarial”, iniciou a preparação de uma segunda obra na mesma rua: o “Oportunidade Empresarial”. Trata-se de mais um centro empresarial localizado na ponta oposta da mesma rua do “Novo Centro Empresarial”. A rua, José Brognoli, há anos serviu como via de ligação entre a principal rua do bairro, João Motta Espezim, e a Via Expressa Sul, que dá acesso ao centro e à ponte de saída da cidade. Não obstante, durante todo esse tempo manteve um caráter de servidão: um calçamento de pedra e um tráfego limitado. Logo após o lançamento desses empreendimentos, foram asfaltadas e melhor sinalizadas.

O Oportunidade tem a mesma estratégia de propaganda que o Novo Centro Empresarial: a localização do empreendimento. Mas essa localização não está pronta: ela está sendo produzida junto com o empreendimento: “O nome do empreendimento se deu pela iniciativa de implantar uma nova proposta à região, um centro comercial que ofereça infraestrutura, com diversos serviços e opções diferenciadas”<sup>6</sup>. Trata-se, portanto, de uma proposta, ou melhor, de uma aposta de “valorização” para elevar os rendimentos futuros.

A Construtora Lupa, responsável pelos dois empreendimentos, anuncia quatro outras obras em seu site: duas residências, um cinema e um motel. Como uma construtora pequena como essa conseguiu se capitalizar para executar empreendimentos do porte destes dois citados? O “Novo Centro” é resultado de uma fusão com a “GEP Realizações Imobiliárias”, através do instrumento jurídico de “Sociedade de Propósito Específico” (SPE). A GEP (Global Equity Properties) é um Fundo de Investimento Privado (FIP), um produto financeiro da Global Equity, uma “administradora de recursos” com sede no RJ e em SP, que entre outros produtos, criou a GEP em 2008. Trata-se de uma associação de capitais que é, ao mesmo tempo, um fundo de investimentos e uma incorporadora. Segundo a página eletrônica da Global Equity, o fundo GEP FIP tem por objetivo “Proporcionar aos seus Cotistas elevada valorização do capital investido ao

---

<sup>6</sup> “Projeto de apresentação de cotas” do Oportunidade Empresarial, Disponível em [https://issuu.com/ezcuzepropaganda/docs/book\\_opportunita](https://issuu.com/ezcuzepropaganda/docs/book_opportunita). Acesso em: 28 nov. 2021.

longo prazo, mediante aplicações de seus recursos em uma carteira diversificada de ações das SPÉs investidas, com foco no mercado imobiliário”. Após o “sucesso” da GEP FIP, a Global Equity constituiu dois novos fundos, sendo um deles voltado para “Investidores Institucionais Internacionais”<sup>7</sup>.

Já o Opportunitá é uma “sociedade em cota por participação”, um instrumento jurídico que permite a captação de recursos de investidores dispersos que passam a compor um condomínio. A construtora Lupa figura como gestora dos condôminos. No “Projeto de apresentação de cotas”, a construtora deixa claro qual o principal atrativo para o investidor:

Com a saturação da região central de Florianópolis o crescimento imobiliário dos bairros próximos ao centro já se tornou uma realidade, o que faz o retorno de investimentos nessas áreas **ser muito maior que o projetado**, proporcionando alta liquidez após a entrega das obras. O Opportunitá Empresarial está situado em uma dessas áreas e apresenta outras vantagens, como **a valorização acima do investido** pelo fato do empreendimento estar sendo construído pelo modelo de condomínio. A venda de salas e lojas também garante um ótimo rendimento, podendo ser ainda maior caso a venda seja realizada em longo prazo e o proprietário faça uso do sistema de locação durante esse período, apresentando excelente retorno **enquanto a região continua crescendo**.<sup>8</sup> (grifos nossos)

Ou seja, o principal atrativo é a expectativa de lucros suplementares futuros que serão apropriados exercendo o direito de propriedade do espaço construído, numa localização transformada, produzida pelo capital incorporador. Em 2016, a construtora Lupa anunciava o “Residenza”, edifício residencial. Para divulgar o empreendimento, em sua página de Facebook, a construtora reforçava a propaganda em relação à localização privilegiada, “morar no Saco dos Limões é perto de tudo”, mas também

---

<sup>7</sup> O link onde essas informações foram obtidas, <http://www.globalequity.com.br/Imobiliario>, estava quebrado quando da revisão do artigo. Em 2019, a Global Equity foi acusada pelo Ministério Público Federal de gestão fraudulenta e temerária na administração do próprio GEP FIP. Cf. <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/ft-greenfield-denuncia-34-por-irregularidades-no-fip-global-equity>. Acesso em: 28 nov. 2021.

<sup>8</sup> “Projeto de apresentação de cotas” do Opportunitá Empresarial, Disponível em [https://issuu.com/ezcuzepropaganda/docs/book\\_opportunita](https://issuu.com/ezcuzepropaganda/docs/book_opportunita). Acesso em: 28 nov. 2021.

a legalidade do projeto de transformação urbana do bairro, “privilegiado pelo Novo Plano Diretor do Município”, e que o empreendimento Residência estava incluso no plano diretor da cidade.<sup>9</sup>

A utilização da legalidade do empreendimento nas peças de propaganda revela como isso se tornou fator de diferenciação da mercadoria imobiliária, que se deve ao processo de disputa intenso que ocorre no âmbito do marco regulatório urbano. Para que esses investimentos fossem legais, foram promovidas alterações no zoneamento do bairro no plano diretor da cidade (Lei Complementar 482/2014). Essas alterações transformaram a área do empreendimento em AMC (Área Mista Comercial), permitindo a edificação de até oito pavimentos. Esse processo de verticalização tende a se aprofundar, se depender desses interesses. Na minuta de revisão do plano diretor apresentada pela prefeitura, essa área é ampliada para 12 pavimentos.<sup>10</sup> O aumento progressivo de gabaritos na área de estudo evidencia a pressão do capital incorporador para que sua aposta na valorização fundiário-imobiliária seja efetivada em uma região que ficou por anos com um gabarito baixo.

No entanto, aquela região não tem capacidade de infraestrutura viária e de saneamento para o adensamento proposto<sup>11</sup>, que vem sendo objeto de preocupação das comunidades locais desde 2013, quando ocorreram algumas reuniões locais<sup>12</sup>. A mobilização social dessas comunidades e de outras da cidade tem sido o contraponto ao processo especulativo que se reproduz na região e em todo o município, processo de resistência que tem inspiração no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), na Resolução 25 e 34 do Concidades e nos próprios dispositivos da Lei 482/2014, espe-

---

<sup>9</sup> Disponível em <https://www.facebook.com/lupaconstrucao>. Acesso em: 28 nov. 2021.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://ipuf.pmf.sc.gov.br/pd2021/>. Acesso em: dez. 2021.

<sup>11</sup> A falta de capacidade de suporte e/ou de condicionantes ambientais foi constante nos debates sobre o Plano Diretor Participativo durante os anos de 2006 a 2017, quando a revisão da atual lei do plano diretor (Lei Complementar 482/2014) foi suspensa por ação judicial no TRF-4 e depois no STJ (Superior Tribunal de Justiça) em Brasília.

<sup>12</sup> Com a rodada de reuniões por distrito e bairros, as comunidades locais reuniram-se no Centro Comunitário do Saco dos Limões. Há anos as comunidades locais demandam áreas de lazer no Aterro da Baía Sul, que já foi objeto de várias intervenções, como a prefeitura querer implantar ali a Cidade do Samba, a UFSC projetar um Observatório e, recentemente, a demanda pela Casa de Passagem indígena no TISAC, terminal de ônibus desativado desde 2004.

cialmente no art. 336, que diz: “§ 2º Qualquer proposta de modificação, total ou parcial, em qualquer tempo, deste Plano Diretor deverá ser objeto de debate público e parecer prévio do Conselho da Cidade, antes de sua votação pela Câmara Municipal”.

Esse processo de disputa demonstra que o atual marco regulatório urbanístico do país, construído em grande parte pela mobilização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, iniciado nos anos 1980 e culminado no Estatuto da Cidade, em 2001, é, por si só, insuficiente para garantir o direito à cidade frente aos interesses dos promotores imobiliários. Mas o estatuto possibilita que comunidades organizadas e mobilizadas possam contrapor, dificultar e até impedir esses processos de especulação imobiliária promovidos pela lógica do capital incorporador na atual configuração do circuito imobiliário dependente. Se não houver organização de moradores e usuários na defesa do direito à cidade, o capital incorporador, por meio da relação, direta ou indireta, com o poder político local, se apropria do atual marco regulatório como instrumento para viabilizar seus interesses rentistas.

## Conclusão

O estudo do assédio do capital incorporador potencializado pelos novos instrumentos financeiros sobre o bairro do Saco dos Limões traz importantes lições para a construção do direito à cidade. É só um exemplo, assim como outros em Florianópolis de que a terra urbana é a principal fonte de disputas, já que é essencial para a vida das pessoas e, ao mesmo tempo, fonte de lucros para o circuito imobiliário, que na cidade se configura como uma das principais órbitas de acumulação de capital. Outros exemplos são a proposta de hotel na Ponta do Coral, de venda do Aterro da Baía Sul, da Marina da Beira-mar Norte, em contraposição ao processo de expulsão da Ocupação Amarildo, da Ocupação Palmares e das tentativas de retirar a Ocupação Marielle Franco do Maciço do Morro da Cruz, entre outras.

Essa atual correlação de forças coloca as limitações à luta pelo direito à cidade, que agora enfrenta não somente especuladores fundiários locais como também fundos de investimentos, gestores financeiros e proprietários internacionais de capital. Além de alterar a correlação de forças, essa situação também eleva os limites das táticas de disputas exclusivamente institucio-

nais, que cada vez mais vêm sendo apropriadas e capturadas pelo capital, como a função social da propriedade, o Estatuto da Cidade e os planos diretores e de habitação social, o que aparece no discurso do movimento empresarial Floripa Sustentável e sua suposta “inclusão social”<sup>13</sup>.

Por outro lado, a mobilização social assinalada expõe a resistência local ao processo de especulação imobiliária, exigindo debate social e de possibilidades de captura da mais valia urbana local, através dos vários instrumentos jurídicos e urbanísticos estabelecidos no Estatuto da Cidade, em grande parte ainda não regulamentados no atual plano diretor (Lei 482/2014), ou, se regulamentados, sendo apropriados pelo capital imobiliário, como foi o direito de transferência de construir. No entanto, esse processo ainda está em curso e seu rumo depende acima de tudo da organização e da mobilização popular para que se implemente um efetivo controle social na aplicação dos dispositivos mencionados, mesmo assim não sem disputas e conflitos, pois o terreno é a própria luta de classes.

Assim, é necessário repensar não somente as formas de acumular força social, mas também as estratégias e as táticas de construção do efetivo direito à cidade, que enfrente este processo de acumulação no urbano.

## Referências

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

CANO, Wilson. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. *Texto para Discussão*, [s. l.], p. 38, 2011. a.

CANO, Wilson. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. In: *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. 1. ed. Campinas. 2011. b.

---

<sup>13</sup> MOVIMENTO Floripa Sustentável lança novo manifesto em favor de Florianópolis. *Notícias do Dia*. Florianópolis (SC), 15 abr. 2019. Geral. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/movimento-floripa-sustentavel-lanca-novo-manifesto-em-favor-de-florianopolis/>. Acesso em: 28 nov. 2021.

DE MATTOS, Carlos. Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI. In: EDITORES, RIL (Ed.). *Revolución Urbana*. Estado, mercado y capital en América Latina. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, UC, 2015. p. 1–35.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

JARAMILLO, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Uniandes, 2010.

KRIEGER, Patrícia. *Os donos de Jurerê: disputas de terras no bairro mais caro de Florianópolis*. 2014. Universidade Federal de Santa Catarina, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/131016>. Acesso em: 28 nov. 2021.

LESSA, Carlos. Acumulação oligárquica e formação das metrópolis. *Pensamento Ibero Americano*, [s. l.], n. 7, p. 214–216, 1985.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. Campinas: IE/Unicamp, 1998. p. 247–265.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados*. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. São Paulo: Civilização Brasileira, 1997.

SUGAI, Maria Inês. *As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano*. A via de contorno norte-Ilha. 1994. Universidade de São Paulo, [s. l.], 1994.

SZÜCS, Carolina Palermo; TRIVELLA, Luciana Monte Alegre; SOUZA, Marina Ester Fialho De. Preservando o Patrimônio da Vila Operária do Saco dos Limões (Hugo et all Segawa, Ed.). [s.l.] : *Seminário Docomomo Brasil 5*, 2003.

TONIN, Vitor Hugo. *Muita gente sem casa, muita casa gente. Entre superlucros e superexploração: a dialética da habitação em país dependente*. 2015. Universidade Federal de Santa Catarina, [s. l.], 2015. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/teses/PGAU0085-D.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

TONIN, Vitor Hugo. O circuito imobiliário no capitalismo dependente contemporâneo: financeirização ou exacerbação da lógica do capital de incorporação. *Anais do XVIII ENANPUR*, 2019, [s. l.], p. 1–20, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=751>. Acesso em: 28 nov. 2021.

TONIN, Vitor Hugo; PERES, Lino. O déficit habitacional nos países dependentes: análise a partir da categoria da superexploração da força de trabalho. *Anais do XVI Enanpur*, [s. l.], 2015. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2206/2185>. Acesso em: 28 nov. 2021.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México, D.F.: Edicol, 1979.

TOPALOV, Christian. *Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos*. Madrid: Siglo XXI, 1984.





## **PARTE 2**

# **Reflexões institucionais e acadêmicas sobre o plano diretor de municípios catarinenses**



# Outorga Onerosa do Direito de Construir: comparações possíveis à aplicação efetiva e trajetória no município de Blumenau/SC

Carla Cintia Back, Bruno L. Gonçalves e  
Carla Caroline Tomaseli

## Introdução

Este artigo integra duas pesquisas científicas desenvolvidas nos anos de 2015<sup>1</sup> a 2017<sup>2</sup> pelo NEUR – Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais da FURB – Universidade Regional de Blumenau. Inicialmente, faz uma comparação da utilização do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) do município de Blumenau (SC) com os municípios de Curitiba (PR), Maringá (PR), Santo André (SP) e São Paulo (SP), abordando a heterogeneidade de interpretações quanto ao uso das ferramentas previstas pelo Estatuto da Cidade (EC), Lei n.º 10.257/2001, de modo a buscar compreender como os resultados de aplicação interferem no crescimento urbano desses municípios, focando nas estratégias legais da previsão do instrumento OODC comparando sempre os maiores CA (Coeficientes de Aproveitamen-

---

<sup>1</sup> Pesquisa realizada em 2015/2016: “A (in)eficácia da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Blumenau: Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir”, pela orientanda graduanda do Curso de Arquitetura e Urbanismo HAAG, Bruna; e orientada por BACK, Carla C.

<sup>2</sup> Pesquisa realizada em 2016/2017: “A aplicação do ‘Coeficiente de Aproveitamento’ e ‘Outorga Onerosa do Direito de Construir’ nos Planos Diretores dos Municípios de: Blumenau, Maringá, Santo André, Curitiba e São Paulo” pelas orientandas graduandas do Curso de Arquitetura e Urbanismo FRUTUOSO, Andréa A.R.; SCHMITZ, Carolina W.; orientadas por BACK, Carla C.

to) e as zonas onde se permite a maior utilização da OODC. Essa etapa resultou em croquis com escalas de cores tornando visíveis as formas de aplicação dos instrumentos e seus índices em cada município estudado. Após essa primeira aproximação comparativa, o município de Blumenau foi escolhido para o aprofundamento da análise, identificando a efetivação da aplicação da OODC no solo urbano municipal até o ano de 2015<sup>3</sup>, levando em consideração critérios como o número de casos da aplicação do instrumento OODC, os valores arrecadados e onde foram aplicados estes valores.

As políticas urbanas do Brasil servem de base para contextualização deste estudo, o qual enfoca a utilização de instrumentos de controle de ocupação do solo urbano nas leis municipais de zoneamento, notadamente o CA e a OODC, instrumento previsto no Estatuto da Cidade.

O EC, com seus instrumentos de política urbana, trouxe significativos avanços no âmbito do planejamento urbano, possibilitando e viabilizando, quando aplicados de forma eficiente, a garantia do cumprimento da função social da propriedade. É necessário salientar que os instrumentos por si só não constituem as soluções necessárias para o solo urbano, e cabe aos poderes públicos municipais, por meio de políticas urbanas, desenvolver estratégias para isso, sopesando os interesses coletivos e individuais, da população como um todo e dos proprietários (LIBÓRIO, SAULE JÚNIOR, 2017). Cabe lembrar que a propriedade urbana deve cumprir sua função social de modo a minimizar os efeitos da desigualdade, por isso a necessidade de se levar em consideração a cidade real e garantir a participação popular no processo de discussão e elaboração das políticas de planejamento municipal.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, instrumento previsto nos artigos 28 a 31 do EC, visa garantir o uso dos potenciais construtivos dos municípios em conformidade com os objetivos de ordenamento territorial para a melhoria da qualidade urbana, de modo que, por exemplo, os maiores po-

---

<sup>3</sup> Este marco temporal foi estabelecido em função da discussão dos instrumentos do Estatuto da Cidade nas audiências públicas no processo de revisão do plano diretor do município. Cabe salientar que neste artigo não foram objeto de análise todas as alterações efetuadas nas leis e decretos posteriores a 2015 em todas em virtude de não se ter os dados a respeito do número de casos de utilização do instrumento OODC. As alterações foram: LC 615/06, revogada, passando a vigorar a LC 1181/2018, e o Decreto 9656/2012, que passou a ter complementações no Decreto 12.656/2020.

tenciais construtivos fiquem em áreas de maior capacidade de adensamento. Dessa forma, a OODC se institui como uma ferramenta legal para aproveitar de forma racional o espaço da cidade, além de resultar em fundos para os municípios investirem em questões prioritariamente sociais.

Conforme o art. 31 do EC, os recursos arrecadados da OODC devem ser investidos nas finalidades citadas no art. 26, sendo estas: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Vale a ressalva de que a arrecadação de recursos financeiros não constitui objetivo principal deste instrumento, mas sim a regulação na cidade com foco na equidade. Regulação e financiamento urbanos devem estar unidos na aplicação da OODC, promovendo cidades menos desiguais e mais justas socialmente (FURTADO; BIASOTTO; MALLERONKA, 2012). É sob esta ótica que este estudo aborda a utilização da OODC.

## **Discussão da Utilização da OODC nos municípios de Blumenau, Curitiba, Maringá, Santo André e São Paulo**

### **a) Blumenau**

A Outorga Onerosa do Direito de Construir em Blumenau é regida pelo Decreto n.º 9656, de 22 de março de 2012, e o Decreto n.º 12.656, de 27 de maio de 2020, juntamente com a Transferência do Potencial Construtivo e Alteração do Uso do Solo. Os interessados adquirem a OODC com base no valor do imóvel, onde o excedente será construído, considerando-se o IPTU, entre outros quesitos. Ainda, poderá ser permitido o uso desse instrumento quando da aplicação em Habitação de Interesse Social em conjunto com a municipalidade, sem contrapartida financeira, conforme o § 1º do Art. 101 da Lei Complementar n.º 726/2009, assim como para hospitais que estejam de acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social, conforme Art. 22 e 23 da Lei n.º 8.212/1991.

O Anexo IV da LC n.º 751/2010 (atualizado através da LC 1251/2019), que dispõe sobre o código de zoneamento, uso e ocupação do solo no município de Blumenau, instituiu a Zona de Localização Especial 2 – ZLE2 como a zona em que se encontra o maior Coeficiente de Aproveitamento (CA) do Município. A ZLE2 possui CA máximo com OODC de 7,2 e está localizada na porção central de Blumenau.

Além dos índices urbanísticos, uma questão de forte influência na área total da edificação e nos impactos que gerará é a área computável dos projetos. Cada município estabelece o que é computado ou não, e o município de Blumenau define essa matéria no art. 20º da Lei n.º 751/2010.

### **b) Curitiba**

Em Curitiba a OODC está definida no Plano Diretor Municipal, LC n.º 14.771/2015, que cita as macrozonas onde esse instrumento urbanístico pode ser utilizado, além de enfatizar que a OODC está disponível para aplicação nos eixos do sistema viário, principais estruturadores no município.

Conforme o Quadro I, anexo à Lei n.º 9.800/2000 (revogada pela Lei n.º 15.511/2019), que dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de Curitiba, a Zona Central – ZC é uma das principais zonas do município e possui o maior coeficiente de aproveitamento. A ZC localiza-se no “centro tradicional da cidade” e “é caracterizada pela grande concentração de atividades e funções urbanas de caráter setorial”. O C.A. Máximo com OODC instituído para essa zona é 7,0, e nela é permitido uso habitacional coletivo, transitório e institucional, comunitário e para comércio e serviço vicinal, além de ser tolerado habitacional unifamiliar e comunitário.

Quanto às áreas não computáveis, estas são definidas no art. 2º do Decreto n.º 184/2000 e no art. 3º do Decreto n.º 1.023/2013.

### **c) Maringá**

A LC n.º 1.064/2016 do município de Maringá, que institui a OODC, permite a utilização do mesmo no “I – aumento do terceiro pavimento do embasamento; II – aumento da área computável da torre da edificação” respeitando ainda as taxas e recuos determinados.

A Zona de Comércio Central – ZCC é a zona com maior CA com OODC, sendo ele 6,0. A zona permite comércio e serviços centrais e vicinais, pequenas indústrias não nocivas e uso residencial unifamiliar e multifamiliar. O Art. 30º da LC n.º 888/2011, Uso e Ocupação do Solo de Maringá, cita as áreas não computáveis em relação ao Coeficiente de Aproveitamento.

#### **d) Santo André**

A LC n.º 9.924/2016, que dispõe sobre o Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo no Município de Santo André, determina a utilização da OODC. O município propõe a construção de habitação de interesse social ou habitação de mercado popular como forma de amortizar o pagamento pela compra do potencial construtivo.

O maior CA encontrado no município de Santo André é 4 quando utilizado para residência multifamiliar vertical. Porém, quando utilizado para edificações de saúde, como hospitais, maternidades e PA's, poderá ser utilizado C.A. com OODC de até 5,4, considerando a inserção na mesma zona (Zona de Qualificação e Recuperação Urbana – ZQRU). Até mesmo os recuos e taxa de ocupação poderão ser modificados de acordo com esses usos. Em relação às áreas não computáveis, estas são definidas na Lei n.º 9.924/2016.

#### **e) São Paulo**

A LC n.º 16.050/2014, que aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo, institui a OODC. Permite-se o uso do instrumento com a condição de contrapartida financeira destinada ao FUNDURB do município, que deve ser utilizado para aquisição de terrenos e/ou para HIS. Uma alternativa à contrapartida financeira é a doação de uma parcela de imóvel ao município, desde que o imóvel esteja na área de confluência dos eixos estruturais. A Lei n.º 14.933/2009 (art. 31) também permite que a OODC seja adquirida com redução na contrapartida financeira desde que sejam implantadas medidas sustentáveis nas edificações.

O C.A. máximo com OODC aplicado em São Paulo é 4,0 utilizado na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana – ZEU. É uma região responsável por usos de alta densidade demográfica, além de alto índice de construção. É uma importante zona para qualificação paisagística com impor-

tantes equipamentos públicos e está fortemente associada ao sistema viário, principalmente linhas de metrô que ligam São Paulo às demais cidades da Grande São Paulo.

São Paulo apresenta a maior quantidade de itens não computáveis para o cálculo CA, sendo estes definidos na Lei n.º 16.642/2017.

## **Análise comparativa entre os municípios**

A fim de facilitar a análise, para a busca de convergências e divergências, as informações de cada município foram registradas em forma de quadros e croquis comparativos.

Os croquis consideram o CA com OODC máximo de cada município conforme as zonas encontradas nas suas leis e não consideram as áreas ambientais que não possuem Coeficientes de Aproveitamento.

Por meio dos croquis, observa-se que Curitiba e São Paulo implantaram os maiores CA com OODC em eixos estruturantes. São Paulo privilegiou esses eixos, mesmo possuindo índices mais equilibrados como Santo André. Maringá, assim como Blumenau, possui OODC com índices altos (acima de 4,1) aplicada em mais zonas do que os demais municípios. No caso de Maringá isso justifica-se pelo objetivo de concentrar serviços na porção central. Já Blumenau pulveriza as zonas com índices altos para OODC por todo o seu território, sendo que a zona com o maior índice fica na área central.

São Paulo, apesar de ser a maior cidade do comparativo, não é o município com o maior CA. A maior parte do município está no intervalo 3,5 – 2,5, enquanto as regiões que ligam a porção central às áreas periféricas estão no intervalo 4 – 3,6. Essa ramificação é devida, principalmente, aos eixos de conexão com as cidades limítrofes e ao fato de ser o polo de uma importante região metropolitana.

Porém, o fato de ter CA relativamente menor que outras cidades não a torna a cidade mais controlada. A quantidade de ambientes, detalhes e áreas técnicas que não são incluídas no cálculo do CA efetivo (Quadro 2) acabam somando uma grande área que, por fim, não nos permite ter uma noção real da comparação dos índices urbanísticos entre municípios, considerando que as legislações municipais incluem e excluem itens diferentes



dessa lista. Dessa forma, um lote de 1.000m<sup>2</sup> em São Paulo, pode ter um CA final efetivo diferente de uma edificação de 1.000m<sup>2</sup> em Curitiba que tenha os mesmos índices urbanísticos que São Paulo, considerando o mesmo projeto para as duas cidades.

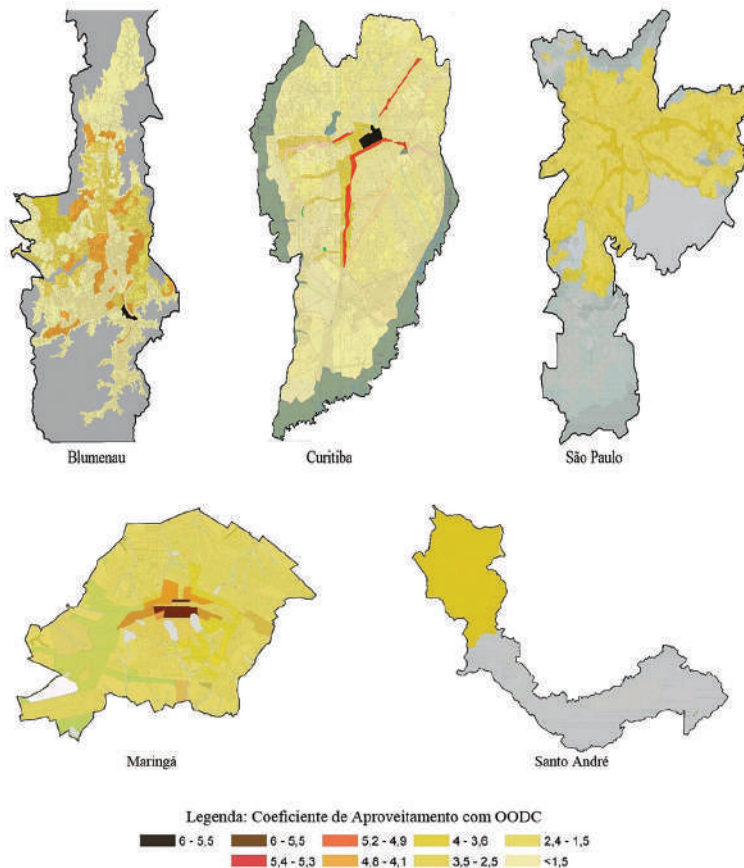
Comparando Blumenau (ZLE2 e CA 7,2) com Maringá (ZCC e CA 6,0), através de simulações, foi possível acompanhar que, apesar dos coeficientes de aproveitamento de Maringá serem menores, o município possibilita área construída real maior que Blumenau (Quadro 1), por considerar que Maringá é menos restritivo com relação às áreas não computáveis para o cálculo total da edificação.

### Quadro 1 – Comparativo dos Índices Urbanísticos em zonas específicas dos municípios estudados

Município	População	Zona	CA	CA+ OODC	T.O.	Gabarito	Recuo Frontal	Recuo Lateral
Blumenau	309,214 mil	ZLE2	4,8	7,2	70%	Livre	Alinhamento Oficial	h/6
Curitiba	1,752 mi	ZC	5	7	Térreo e 1º Pav. = 100% / Torre = 66%	Livre	-	Térreo e 1º Pav. = Facultativo / Torre = 2m
Santo André	568,538 mil	Qualif. e Recup. Urbana	5,2	5,4	80%	G ≤ 3 (r+L)**	353    5m	2m
São Paulo	10,04 mi	ZEU	1	4	70%	Livre	-	3m
Maringá	342,310 mil	ZCC	4,5	6	Térreo e 1º Pav. = 90% / Torre = 50%	Cota 650m (nível do mar)	Residencial = 5m	Até 8 Pav. = 2,5m

Fonte: Autores, 2021, adaptado a partir das leis municipais citadas.

**Figura 1 - Croquis de simulação com CA + OODC máximo de cada município**



No caso de Curitiba, apesar de utilizar o mesmo CA para a Zona Central (CA 5,0) e para o Setor Especial Estrutural – Via Central (CA 5,0), as taxas de ocupação possuem variação: a ZC possui taxa de ocupação de 100% para o térreo e primeiro pavimento e 66% para a torre, enquanto a SE-VC possui taxa de ocupação de 50% para a edificação como um todo. Os índices estão relacionados, principalmente, com o desenvolvimento das regiões em que essas zonas estão inseridas, permitindo,

assim, recuos e índices maiores ou menores, dependendo, também, das questões ambientais a que estão atreladas.

Assim como Curitiba, os dois maiores CA de São Paulo são iguais (ZEU e ZEIS2 têm CA 4,0), da mesma forma em Maringá (ZCC e ZE1 têm CA 6,0). A principal diferença entre as zonas está nos recuos e taxas de ocupação que a edificação deve respeitar. Já o município de Santo André mostra-se homogêneo quanto à distribuição das zonas, considerando que a Zona de Qualificação e Recuperação Urbana (CA 5,4) está inserida na principal parcela urbana do município. Como mencionado anteriormente, o CA 5,4 vale apenas para edificações de saúde, sendo que as demais, maior parcela da cidade, têm CA 4.

Tendo em vista os comparativos, pode-se considerar que a diferença entre os coeficientes pouco significa se não for considerado o contexto em que estão inseridos. Outra questão que se mostrou importante na comparação dos Coeficientes de Aproveitamento e Outorga Onerosa do Direito de Construir foram as áreas não computáveis para o cálculo do CA.

Analisando a Figura 1, é possível perceber que os municípios, com exceção de Blumenau, definiram seus índices mais altos de forma estratégica, em seus eixos/corredores viários ou áreas com maior infraestrutura, como o caso de Curitiba, que definiu os CA e OODC na área central e eixos estruturais para incentivar a ocupação de habitação. Em Maringá, os CA mais altos são na área central e vão diminuindo conforme se afastam para os bairros. Já em Blumenau não se percebe uma estratégia de definição dos CA ou de OODC. Pode-se notar ainda que, em Blumenau, muitas zonas permitem a utilização da OODC, mas nem todas são realmente utilizadas de forma efetiva, conforme discutido na sequência.

## Quadro 2 – Áreas não computáveis para o cálculo do Coeficiente de Aproveitamento por município

Município	Dispositivo legal	Áreas não computáveis para o cálculo do Coeficiente de Aproveitamento
Blumenau	Lei 751/2010	Áreas construídas descobertas; piscinas; subsolo; canil com até 4m <sup>2</sup> ; abrigo ou central de gás e lixeira; beirais; pergolados; toldos; marquises de até 2m; coberturas que abriguem pedestres e/ou bicicletários; brises; elementos decorativos; tubulação para água pluvial e suportes/apoios para ar-condicionado
Curitiba	Decreto 184/2000 e Decreto 1.1023/2013	Galerias comerciais (apenas na ZC); escadas de segurança em todos os pavimentos; sacadas, balcões, varandas desde que não ultrapassem a área de 10m <sup>2</sup> por unidade imobiliária; 100% da área mínima exigida para áreas de recreação e lazer; áreas eventualmente declaradas como não computáveis pela Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e Decretos complementares; áreas técnicas; subsolos destinados à estacionamento ou uso comum no caso de habitação coletiva; ático nas edificações habitacionais e habitacionais transitórias e; sótão nas habitações unifamiliares (em série ou não) e casas populares em série.
Santo André	Lei 9.924/2016	Para equipamentos de saúde: áreas cobertas destinadas à garagem, carga e descarga, estacionamento, áreas de manobra, escadas, poço de elevador e casa de máquinas, equipamentos técnicos e caixa d'água. Para demais equipamentos: abrigo para portão, porta, lixo, gás ou medidor; pérgola; subsolo, quando não houver habitação, com hmáx.=1,8m.
São Paulo	Lei 16.642/2017	Terraço aberto, com área construída por pavimento equivalente a 5% da área do terreno; o mobiliário definido como jirau [...]; os demais tipos de mobiliário e a obra complementar com área construída de até 30,00m <sup>2</sup> ; saliências com as seguintes características e dimensões [...]: elementos arquitetônicos com até 0,40m de profundidade, viga e pilar com até 0,40m de avanço, beiral de até 1,50m, marquise em balanço que avance no máximo 50% das faixas de recuo obrigatórias e com área máxima de 30,00m <sup>2</sup> ; área técnica; no pavimento destinado a estacionamento de veículo, motocicletas e bicicletas: o compartimento de uso comum [...], as áreas de uso comum de circulação [. ]; no prédio residencial as áreas cobertas de uso comum localizadas: no pavimento térreo, em qualquer pavimento, observado o limite de 3,00m <sup>2</sup> ; no prédio de uso não residencial: o pavimento térreo sem vedação, a circulação vertical comum. Também não serão computadas no C.A. as coberturas de ginásios que, além da função de proteção, tiverem função de captação de água.
Maringá	LC 888/2011	100% da área de recreação e lazer; 100% da área de estacionamento de veículos; áreas destinadas a estacionamento privativo da edificação que exceder o mínimo exigido em lei; terraços desprovidos de cobertura; guaritas; o ático e o sótão, desde que não ultrapassando 1/3 da área do pavimento imediatamente inferior; sacadas, até o limite de 10% da área privativa da unidade de moradia; floreiras, com até 0,60m de projeção; beirais com até 1,20m de projeção; entre outros.

## Discussão da aplicação do instrumento OODC no município de Blumenau

Blumenau previu a utilização da OODC pela primeira vez em 1989, na Lei de Diretrizes Urbanísticas nº 3.652/89. Mesmo com a previsão em lei, o município utilizou o instrumento OODC pela primeira vez apenas em 1999. Conforme a Figura 2, no período de 1999 a 2004, a OODC foi utilizada em apenas sete casos, e entre 2005 e 2015, foi utilizada em 61 casos (BACK, 2017).

Atualmente, a OODC está prevista na LC n.º 1181/2018 – Lei de Zoneamento, e regulamentada pelo Decreto n.º 9656/2012 e Decreto n.º 12.656/2020. Pode-se afirmar que a maioria dos casos de utilização da OODC ocorre em bairros com as melhores condições de infraestrutura e elementos de lazer e trabalho, e são áreas com maior valorização dos lotes (BACK, 2017).

No período de 2005 a 2015<sup>4</sup> houve um significativo aumento no número de casos, alcançando seu pico em 2010, porém houve acentuada queda em 2011. Isso se deu devido à mudança na legislação que entrou em vigor no ano de 2010 e aumentou significativamente os índices urbanísticos (CA básico). Isso fez com que diminuísse a necessidade da utilização do instrumento, pois índices maiores resultam em um maior potencial construtivo. Até 2002, o município permitia a utilização do instrumento OODC em quase todo o perímetro urbano com aumento do CA até, no máximo, 30% do valor básico. Após 2002, os CA básicos foram aumentados, sendo que a maior diferença entre CA básico e CA máximo (CA+OODC) passou a ser de 2,4. Na alteração da lei, em 2010, a prefeitura justificou o significativo aumento do coeficiente básico em função de que, até 2002, várias áreas não eram computadas no cálculo do coeficiente de aproveitamento e, a partir de 2010, todas as áreas construídas passaram a ser computadas.

**Figura 2 – Número de casos de utilização do instrumento OODC em Blumenau em ordem cronológica**



Fonte: BACK, 2017.

<sup>4</sup> Ano importante para a consolidação dos instrumentos, considerando o período de discussão do tema na revisão do plano diretor municipal.

### Quadro 3 – Comparação dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo entre a LC 361/02 e a 751/10

Zoneamento	Coeficiente de Aproveitamento Básico		Coefic. Aprov. Máx.	
	LC 361/2002	LC 751/2010	LC 361/2002	LC 751/2010
ZR3	2	3,6	2,6	4,8
ZR4	2,2	4,8	2,86	6,4
ZLE2	0,5	4,8	0,65	7,2
ZC2	2	3,6	2,6	4,8

Fonte: BACK, 2017.

Mesmo após o desestímulo no uso da OODC pelo aumento do CA, em 2010, houve 28 casos de OODC entre 2010 e 2015, com um total de permissão de 6.177,12 m<sup>2</sup> de área construída e com uma arrecadação total de R\$ 1.048.549,17 (BACK, 2017).

Como afirmado acima, a OODC deve ser utilizada como uma ferramenta legal para aproveitar de forma racional o espaço da cidade e os recursos arrecadados devem ser revertidos conforme o art. 26 do EC, de modo a se conseguir maiores benefícios coletivos visando uma cidade mais justa. Assim, a aplicação correta da OODC, tanto em termos da forma resultante da sua distribuição no território como em termos da utilização da contrapartida arrecadada, são fundamentais para a sua eficácia e é a partir desta análise que poderemos concluir se o instrumento está sendo usado corretamente pelo município e se é ou não eficaz para tal.

O município de Blumenau, segundo dados apresentados em audiência pública (BACK, 2017), aplicou esses recursos principalmente na implantação de praças (79%), parque (6%), área de lazer (14%) e mobiliário urbano (1%). Contudo, fazendo-se um comparativo entre estes dados apresentados pela municipalidade e os resultados obtidos através da pesquisa “A (in)eficácia da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Blumenau: Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir”, realizada entre 2015 e 2016, os valores não se coadunam. A prefeitura municipal dificultou o acesso a estas informações, mas em pesquisa nas Atas do Conselho Municipal de Planejamento Urbano, constatou-se a presença de informações divergentes, ou seja, os recursos foram aplicados também na aquisição de material de consumo para o setor de planejamento (computador e multimídia). Desta forma, a partir dos dados que puderam ser acessados,

pode-se concluir que, quanto à aplicação dos recursos gerados por meio da OODC, o município de Blumenau contraria em parte as diretrizes gerais da política urbana, definida nos princípios do Estatuto da Cidade.

## Considerações finais

A primeira consideração a ser feita é de que a comparação entre os municípios deve ser levada em conta apenas em linhas gerais, pois, como já afirmado, algumas variáveis que influenciam no resultado da utilização da OODC não permitem uma comparação fiel, por exemplo a questão das áreas não computáveis para o cálculo do CA.

Contudo, em linhas gerais pode-se perceber que o simples uso do instrumento sem estratégias de localização e sem clareza na aplicação dos recursos gerados não é capaz de induzir o município no sentido de uma melhoria da qualidade urbana e do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Assim, seu uso pode, ao contrário, contribuir ainda mais para o aumento da segregação socioespacial do município, na medida em que apenas possibilite o aumento da ocupação por determinada fatia da sociedade.

## Referências

BACK, Carla Cintia. A (in) eficácia da aplicação do instrumento do estatuto da cidade outorga onerosa do direito de construir em Blumenau – SC. In: *Anais Online do IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Anais. Florianópolis (SC) Hotel Castelmar, 2017. Disponível em: [https://www.even3.com.br/anais/9cbdu/51913-a-\(in\)-eficacia-da-aplicacao-do-instrumento-do-estatuto-da-cidade-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-em-blume/](https://www.even3.com.br/anais/9cbdu/51913-a-(in)-eficacia-da-aplicacao-do-instrumento-do-estatuto-da-cidade-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-em-blume/). Acesso em: 16 nov. 2021.

BLUMENAU. *Lei n.º 3.652, de 6 de dezembro de 1989*. Institui o Código de Diretrizes Urbanísticas e revoga a Lei n.º 2.235/77. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ihebn>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BLUMENAU. *Lei n.º 751, de 23 de março de 2010*. Dispõe sobre o código de zoneamento, uso e ocupação do solo no município de Blumenau e dá outras providências. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-complementar/2010/76/751/lei%20complementar-n-751-2010-dispoe-sobre-o-codigo-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-blumenau-e-da-outras-providencias-2015-12-16-versao-consolidada>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BLUMENAU. *Decreto n.º 9.656, de 22 de março de 2012*. Dispõe sobre Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Potencial Construtivo e Alteração do Uso do Solo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/decreto/2012/965/9656/decreto-n-9656-2012-dispoe-sobre-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-transferencia-do-potencial-construtivo-e-alteracao-do-uso-do-solo> . Acesso em: 16 nov. 2021.

BLUMENAU. *Lei n.º 1.181, de 2 de abril de 2018*. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Blumenau. Disponível em: <http://leismunicipa.is/juvrt>. Acesso em: 5 ago 2021.

BLUMENAU. *Decreto n.º 12.656, de 27 de maio de 2020*. Acrescenta, altera e revoga dispositivos, e acrescenta o anexo I ao Decreto n.º 9.656, de 22 de março de 2012, que dispõe sobre outorga onerosa do direito de construir, transferência do potencial construtivo e alteração do uso do solo. Disponível em: <http://leismunicipa.is/oyhkf> . Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Estatuto da Cidade. *Lei n.º 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) . Acesso em: 16 nov. 2021.

CURITIBA. *Lei n.º 14.771, de 17 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a revisão do plano diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Disponível em: <http://leismunicipa.is/pmhqu> . Acesso em: 16 nov. 2021.



CURITIBA. *Lei n.º 9.800, de 3 de janeiro de 2000*. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no município de Curitiba, revoga as leis n.º 4.199/72, 5.234/75, 5.263/75, 5.490/76, 6.204/81, 6.769/85, 7.068/87 e 7.622/91, e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/dncpe> . Acesso em: 16 nov. 2021.

CURITIBA. *Decreto 184, de 3 de abril de 2000*. Institui incentivos para galerias comerciais e edifícios de uso habitacional na zona central, estabelece condições para implantação de estacionamentos privativos e coletivos e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/pbjlh> . Acesso em: 16 nov. 2021.

CURITIBA. *Decreto 1.023, de 15 de julho de 2013*. Dispõe sobre áreas não computáveis e dá outras providências. Disponível em: <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2013/00134143.pdf> . Acesso em: 16 nov. 2021.

CURITIBA. *Lei n.º 15.511, de 10 de outubro de 2019*. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/nfxiu> . Acesso em: 16 nov. 2021.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R. e MALERONKA, C.. *Outorga Onerosa do Direito de Construir*: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

LIBÓRIO, Daniela Campos, SAULE JÚNIOR, Nelson. Princípios e instrumentos de política urbana. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). *Tomo: Direito Administrativo e Constitucional*. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana> . Acesso em: 16 nov. 2021.

MARINGÁ. *Lei n.º 1.064, de 13 de julho de 2016*. Dispõe sobre a aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir, bem como dá outras providências. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2016/106/1064/lei-complementar-n-1064-2016-dispoe-sobre-a-aplicacao-do-instrumento-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-bem-como-da-outras-providencias> . Acesso em: 16 nov. 2021.

MARINGÁ. *Lei n.º 888, de 26 de julho de 2011*. Substitui a lei complementar n.º 331/99, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Maringá e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2011/88/888/lei-complementar-n-888-2011-substitui-a-lei-complementar-n-331-99-que-dispoe-sobre-o-uso-e-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-maringa-e-da-outras-providencias.html> . Acesso em: 16 nov. 2021.

SANTO ANDRÉ. *Lei n.º 9.924, de 21 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo no Município de Santo André, e dá outras providências. Disponível em: [http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI\\_ORDINARIA9924\\_1552.pdf](http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA9924_1552.pdf) . Acesso em: 16 nov. 2021.

SÃO PAULO. *Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo e revoga a lei n.º 13.430/2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 16 nov. 2021.

SÃO PAULO. *Lei n.º 14.933, de 05 de junho de 2009*. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/comite\\_do\\_clima/legislacao/leis/index.php?p=15115](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/comite_do_clima/legislacao/leis/index.php?p=15115) . Acesso em: 16 nov. 2021.

SÃO PAULO. *Lei n.º 16.642, de 9 de maio de 2017*. Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo; introduz alterações nas Leis n.º 15.150, de 6 de maio de 2010, e n.º 15.764, de 27 de maio de 2013. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16642-de-09-de-maio-de-2017>. Acesso em: 16 nov. 2021.

# As ações do CAU/SC à luz do Estatuto da Cidade

Claudia Elisa Poletto, Daniela P.G. Sarmiento e  
Valesca Menezes Marques

## Introdução

Este artigo tem como objetivo refletir sobre como uma autarquia pública pode atuar como agente inovador e mobilizador em uma rede colaborativa, pelo fomento da política profissional, frente à realidade das cidades brasileiras e sua conformação socioespacial, para a construção de uma política pública efetiva através da popularização do conhecimento técnico e humano dos arquitetos e arquitetas.

Mais de 80% da população brasileira vive nas cidades, tornando-as, conseqüentemente, o locus de concentração das principais demandas sociais e o cenário de atuação do arquiteto e urbanista. É diante desse contexto que se destaca o desafio em intervir sobre a configuração urbana para cumprir as condições básicas de qualidade de vida e propor soluções capazes de tornar as cidades mais humanas, resilientes e sustentáveis. Em seu terceiro mandato (2018/2020), o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU/SC) empenhou-se em consolidar o reconhecimento do profissional da arquitetura e urbanismo como agente estratégico a serviço da transformação do espaço urbano, tendo como propósito a defesa da sociedade pelo direito ao acesso à arquitetura e ao urbanismo.

Entendemos que nos cabe construir, a partir da organização interna desta autarquia, a mudança que desejamos para a sociedade. Em 2018, os

conselheiros e conselheiras da gestão 2018/2020 elegeram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS/ONU) como guia do Plano Estratégico do CAU/SC, projetando a ação do Conselho para um novo e potente patamar de atuação. Essa ação permitiu desdobramentos importantes e projeção do seu alcance social. Foi entregue aos legisladores catarinenses e ao governador a Carta Aberta aos candidatos nas eleições de 2018 pelo direito à cidade, um manifesto dos arquitetos e urbanistas do Brasil em defesa de uma agenda que contemple uma política pública de Planejamento Urbano Solidário e Inclusivo, que seja vetor da democracia no Brasil. A carta foi desenvolvida pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil em 2018, documento que orientou as ações do CAU/SC na construção de propostas orientadas ao Direito à Cidade. Em 2019, dentre outras ações, lançou-se o projeto Fundamentos para as Cidades 2030, ação que permitiu ao CAU/SC disponibilizar um material para qualificar a atuação dos profissionais que se propõem a colaborar com a construção dos Planos Diretores Participativos (PDPs), com base nos ODS.

## **A dimensão política da participação social e a crise da democracia representativa**

Em um contexto de assimetrias de poder e divisão de ambições sobre a gestão urbanística, o planejamento urbano se notabiliza com a participação popular e a incorporação dos movimentos sociais. Com a cidade como palco de disputas e de polarização entre seus grupos componentes e com a centralização da questão urbanística no fundiário e no imobiliário (MARICATO, 2013), e por ser produto e meio de produção social, o espaço urbano reflete a dimensão da desigualdade na distribuição de riquezas (BALBIM, 2016). Como apontou Beatriz Ribeiro Soares (2008), tem-se a cidade como objeto de acumulação e de reprodução capitalista, concentradora de pobreza e de vulnerabilidades sociais pela exclusão e segregação socioespacial.

Esse espaço de discussão e o direito de representá-lo foi conquistado via pressão popular dos movimentos que conduziram a Reforma Urbana, e trabalharam diferentes aspectos do urbanismo com o propósito de atrelar a participação popular à politização dos problemas urbanos, com a difusão de processos participativos na elaboração de políticas públicas.

Diversas organizações da sociedade civil, movimentos sociais, associações profissionais, ONGs e uniões de classe se reuniram para tal propósito reformista, incluindo: Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Assistência Social e Estabelecimentos de Ensino (FASE), Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), entre outros movimentos sociais e de luta pela moradia (SAULE & UZZO, 2009).

A participação social é assegurada pelo inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade, com a democratização das decisões no planejamento das cidades, onde a população e as associações representativas de vários segmentos da comunidade participam ativamente das políticas públicas urbanísticas.

Por meio da regulamentação de diversos instrumentos jurídicos e urbanísticos; políticos, técnicos e financeiros, de ordenação do uso e ocupação do solo e por via da determinação da participação popular na gestão das cidades, garantiu-se uma democracia participativa e inclusiva na aplicação da política urbana.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, principal instrumento do sistema de planejamento municipal, em conjunto com as demais ferramentas legais de regularização fundiária (ex. a usucapião urbana), concede às comunidades locais o direito de decidir pela formulação, implementação e avaliação da política urbana, bem como as regras de uso, ocupação e transformação dos solos urbano e rural. O Estatuto da Cidade trouxe uma ressignificação aos planos diretores de desenvolvimento urbano e integrado (SCHVARSBURG, 2013), passando a serem conhecidos como Planos Diretores Participativos, em especial depois da Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” (OLIVEIRA & MOREIRA, 2006).

A conexão entre o Estatuto da Cidade e o CAU/SC, na gestão de 2018/2020, dá-se pelo fomento ao diálogo sobre o direito à cidade e sua operacionalidade, evidenciando a importância da formulação de políticas urbanas pautadas na participação social e a relevância da atuação dos profissionais arquitetos e urbanistas no planejamento urbano. Ambos abrem essa “caixa de ferramentas” para a sociedade, disponibilizando instrumentos para o planejamento e gestão pública urbana, com iniciativas inclusivas e dialogadas, de modo a fortalecer a gestão democrática, a promoção do direito de uso e apropriação e sua função social. Isso significa a priorização de funções destinadas a combater e reduzir as desigualdades sociais e territoriais, a combater e eliminar

a pobreza, a promover a justiça social, a satisfazer os direitos fundamentais das pessoas de terem condições de vida digna, como à moradia e um meio ambiente sadio.

Promovido no contexto jurídico da aplicação de Planos Diretores Municipais, o processo de mercantilização alarmante das cidades face ao avanço de “operações urbanas” e outras estratégias, como a vendas de créditos de construção, direitos e Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepacs, gerou avaliações negativas, provindas dos movimentos sociais, quanto aos princípios da política urbana da lei-marco, o Estatuto, e as condições de aplicação de seus instrumentos. Adicionalmente, constata-se o esvaziamento das instâncias participativas e decisórias, em decorrência da percepção de que as opiniões expressas nem sempre são consideradas, visto a instauração de instâncias decisórias “de fachada”, existentes apenas para constar no processo de elaboração dos planos diretores, mas carentes de efetividade ou de relevância para os responsáveis pelas decisões governamentais. A ausência de um modelo de condução da participação nas instâncias locais, a desconsideração das particularidades locais no planejamento e no ordenamento territorial, o distanciamento de funções de planejamento e de execução tornando inviável a aplicação de diversas estipulações técnicas presentes nos planos aprovados, apontaram a carência de oitiva dos que vivenciam a cidade cotidianamente. Tais fragilidades detectadas nesses processos de participação popular acarretam na desmobilização dos atores sociais e na inoperância dos planos diretores, tornando-os meras formalidades, distantes dos anseios da sociedade e concernentes às pretensões das elites que almejam a manutenção do *status quo*.

A legislação por si só não deu conta de garantir os direitos postos, e neste contexto da transferência de responsabilidade das políticas urbanas de governança da terra para os municípios, tornou impossível a histórica Reforma Urbana em nível nacional, idealizada pelos movimentos sociais de 1960.

Segundo Leite (2007), apud ALVES ARAÚJO (2013), os processos participativos podem, inclusive, reforçar as relações desiguais:

[...] ao invés de reforçarem relações emancipatórias, os processos participativos frequentemente vêm sendo utilizados para reforçar as relações desiguais, através do uso de energia por parte dos atores com maior poder econômico e político. Especialmente nos processos que têm como foco a discussão do espaço urbano, são diversos os interesses que podem interferir na construção da participação, muitos destes expressos a partir do próprio Estado, como

os interesses dos proprietários de terra, do setor da construção civil e até de investidores internacionais. (Leite, 2007, apud ALVES ARAÚJO, 2013)

Assim sendo, não há atalhos para o caminho da participação e da democratização. Se o grupo social diretamente atingido pelas decisões de planejamento urbano não estiver envolvido no processo decisório municipal, não haverá legitimidade e tampouco eficácia, pois os objetivos pretendidos pela população correm sério risco de não serem alcançados. Fundamental afirmarmos que há uma disputa política, mas que existem outros projetos políticos mais participativos e, portanto, com regras mais democráticas do que aqueles com uma visão minimalista da democracia. Para garantir-se a adoção de um verdadeiro modelo democrático e participativo de planejamento urbano, é crucial que todos os órgãos de controle externos (Tribunais de Contas, Controladoria Geral da União, Ministério Público, Poder Legislativo Municipal), bem como os órgãos de controle internos da administração pública exerçam, na medida de suas competências, ações necessárias à efetivação da lógica do planejamento municipal integrado e participativo, proposto pelo Estatuto da Cidade.

## **Espaços de discussão e informação: o papel do CAU/SC no fomento e articulação da agenda proposta pelo Estatuto da Cidade**

Santa Catarina, até o final do exercício de 2020, possuía 10.465 arquitetos e urbanistas com registro ativo e 1.727 empresas de arquitetura e urbanismo habilitadas. A percepção desses profissionais como estratégicos ao desenvolvimento das cidades, e a busca pela garantia da participação dos arquitetos e urbanistas no planejamento territorial, na gestão urbana das cidades e na coordenação dos planos diretores, tornaram-se finalidades da autarquia.

No intuito de desenvolver sua missão institucional e atingir suas metas, o CAU/SC estabeleceu como Objetivos Estratégicos Gerais tornar a fiscalização um vetor de melhoria do exercício da arquitetura e urbanismo, assegurar a eficácia no atendimento e no relacionamento com os arquitetos e urbanistas e a sociedade, e estimular a produção da arquitetura e urbanismo como política de Estado. Além disso, desde 2018 o CAU/SC alinhou-se aos Objetivos

de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU) com o guia do Plano Estratégico do CAU/SC, projetando a ação do Conselho para um novo e potente patamar de atuação. Essa ação permitiu desdobramentos importantes e projeção de alcance social.

Em 2020, foi concluído um dos principais projetos da gestão 2018/2020, o Projeto Fundamentos para as Cidades 2030, desenvolvido pela Comissão Especial de Políticas Urbanas e Ambientais – CPUA, que culminou com a publicação de um manual orientativo para elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos (PDPs) alinhados aos ODS<sup>1</sup>. Baseado em diagnóstico sobre a situação dos planos diretores em Santa Catarina e oficinas realizadas com técnicos envolvidos com planejamento urbano, o manual propõe estratégias para um planejamento urbano condicionado à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

O manual “Fundamentos para as Cidades 2030” rendeu ao CAU/SC o Prêmio ODS Santa Catarina 2020 na categoria Organização de Classe<sup>2</sup>. Esse reconhecimento ratifica a relevância desta ação e a importância deste conteúdo ser amplamente divulgado aos agentes envolvidos com a política urbana (arquitetos e urbanistas, gestores e legisladores municipais, órgãos de controle, população em geral).

Ainda na conjuntura do campo profissional dos arquitetos e urbanistas, o CAU/BR, no ano de 2017, definiu que todos os CAUs estaduais destinassem 2% das receitas de arrecadação líquida do seu orçamento anual para apoiar ações de ATHIS (CAU/BR, 2017). Nesse mesmo ano, o CAU/SC instituiu a Comissão Temporária de Assistência Técnica (CTEC) para nortear o investimento destes recursos e definiu pela contratação de uma consultoria para desenvolver o Plano Estratégico de Implementação de ATHIS (PEI – ATHIS). Na gestão de 2018-2020, essa comissão passa a ser uma instância permanente no conselho, a CATHIS – Comissão Especial para Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social, e passa a ser a responsável pelo encaminhamento das ações previstas no plano.

---

<sup>1</sup> <https://www.causc.gov.br/projetos/fundamentos-para-as-cidades-2030/>

<sup>2</sup> A iniciativa do Movimento Nacional ODS Santa Catarina reconhece as principais ações desenvolvidas pelos signatários (pessoas físicas ou jurídicas) para o avanço das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).



A Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social significou um alento às décadas de lutas pleiteadas pelos movimentos sociais e profissionais da área desde o início do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Clovis Ilgenfritz da Silva foi pioneiro na defesa da Assistência Técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitações de interesse social, e a considerava “o SUS da habitação”, em referência ao sistema público de saúde nacional. O acúmulo dos debates sobre a habitação e o direito à moradia culminou no projeto de lei - PL 6.223/02, defendido no Congresso pelo também arquiteto e urbanista deputado federal Zezéu Ribeiro, e acabou por legitimar-se como a Lei 11.888/2008. A Lei da ATHIS não teve sua efetivação enquanto Política Pública Nacional.

Seja pelas comissões permanentes e especiais ou pelas Câmaras Temáticas – CTs, que propiciaram a participação de técnicos multidisciplinares que não fossem os conselheiros e as conselheiras, o intuito da promoção da discussão de temas relacionados à Arquitetura e Urbanismo, quanto às políticas urbana, ambiental, de habitação de interesse social, de preservação do patrimônio cultural edificado e profissional, propiciaram produtos à sociedade.

Cabe destaque a Comissão de Habitação de Interesse Social – CATHIS, com o desenvolvimento do PEI ATHIS, Plano Estratégico de Implementação de Habitação de Interesse Social, a realização de editais de patrocínio, o envolvimento em processos jurídicos como *Amicus Curiae* e acordos com prefeituras<sup>3</sup> (Chapecó e Balneário Camboriú). O PEI ATHIS compõe-se de 4 volumes: o diagnóstico, o plano, a legislação e a cartilha<sup>4</sup>. No produto “Diagnóstico”, apresenta-se uma análise do Plano Catarinense de Habitação

---

<sup>3</sup> Considerando as atribuições legais de defesa dos direitos individuais e coletivos, a 7ª Defensoria Pública do Núcleo Regional de Chapecó notificou a Prefeitura Municipal por sua negligência em atender à demanda habitacional e suas obrigações constitucionais em relação ao acesso à moradia. Para buscar orientações neste processo de adequação em relação à legislação e efetivação da política habitacional, o município entrou em contato com o CAU/SC. Aproximação esta que se efetivou na assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica – ACT, em setembro de 2019, sem transferência direta de recursos financeiros entre as partes, proporcionando ao CAU/SC o desenvolvimento de atividades de orientações em busca da implementação da ATHIS enquanto política pública no município (KUTAS, NUNES, SARMENTO, 2021). A ação foi encarada como um protótipo e posteriormente foi utilizada como referência para a viabilização de um ACT com o município de Balneário Camboriú.

<sup>4</sup> <https://www.causc.gov.br/projetos/athis/>

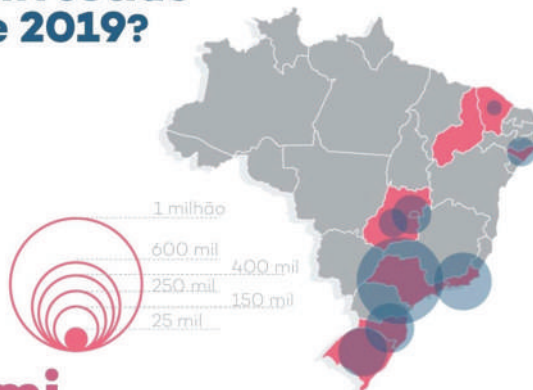
de Interesse Social – PCHIS (2012) e o cenário da habitação no estado em 2017. O plano estratégico direciona a atuação do CAU/SC no fomento à ATHIS. Foram elencadas 12 ações prioritárias, de forma articulada e consecutiva, apontando os objetivos, metas e indicadores de cada ação, arranjos operacionais, etapas, valores envolvidos e possíveis parceiros. O plano sugere dividir as ações a partir dos potenciais atores, a saber, o poder público, a academia, as comunidades demandantes e os profissionais liberais. Esta divisão contribui para que o CAU possa ativar diferentes atores a desenvolver ações específicas de ATHIS. As cartilhas democratizaram o acesso à informação sobre os direitos atrelados à habitação e à cidade. Importante citar que a Cartilha da ATHIS foi reeditada pelo CAU Brasil e distribuída em todo país através de uma ação coordenada pelo CAU/BR para promoção de exemplos de HIS através da Revista Projeto.

Em pesquisa realizada pelo CAU/SC em outubro de 2020, através de uma coleta de dados voluntária, mesmo com um baixo índice de retornos, foi possível dimensionar o impacto dos 2% em termos financeiros. Com dados de somente 8 unidades da federação, o investimento em ATHIS entre os anos de 2017 e 2019 foi de quase 3 milhões de reais (Figura 1).

**Figura 1: Total investido em ATHIS em 8 estados entre 2017 e 2019**

## Quanto foi investido entre 2017 e 2019?

SC, RS, SP, RJ,  
DF, GO, AL e CE  
**investiram  
em ATHIS**  
**+ de**  
**R\$2,86 mi**



O Conselho Profissional, como forma de reforçar a importância do papel dos arquitetos e urbanistas como profissionais estratégicos para o desenvolvimento da sociedade de forma sustentável e sistêmica, passa a disponibilizar conteúdos para subsidiar o debate de uma agenda pública, de maneira a descentralizar as informações, e levar conhecimento para o maior número possível de pessoas, através de uma linguagem pedagógica e acessível sobre os instrumentos contidos na legislação nacional.

Esses produtos ofereceram suporte aos arquitetos e urbanistas, gestores públicos (prefeituras, câmaras municipais, Ministério Público), e sociedade civil organizada, como referência na elaboração, implantação, gestão e fiscalização da implantação do Plano Diretor Participativo e para alavancar a percepção da Assistência Técnica – ATHIS, enquanto uma política pública municipal.

Ressalte-se que outros projetos implementados pelo CAU/SC também estão ratificados pelas determinações da Lei nº 10.257/2001, em especial pelas diretrizes contidas em seu artigo 2º, inciso II, como mostra a Figura 2.

**Figura 2: Tabela das ações do CAU/SC e as correspondentes diretrizes do Estatuto da Cidade contempladas**

PROJETOS/AÇÕES CAU/SC	DIRETRIZES ESTATUTO DA CIDADE (ART. 2º)										
	I	II	III	IV	V	VI	XII	XIV	XV	XIX	
Manual Fundamentos para as Cidades 2030	■	■		■	■	■			■		
Cadernos Cidade: Patrimônio de Todos							■				
Plataforma Ecossistemas das Gdades (Parceria com UFSC)	■		■	■						■	
Carta aos Candidatos	■	■									
Representações Regionais	■	■		■		■					
Câmara Temática Acessibilidade										■	
Câmara Temática Estudos Urbanos										■	
Câmara Temática Cidade Patrimônio de Todos							■				
Acordos de Cooperação com Municípios			■					■	■	■	
Fomento à (ATHIS)			■					■		■	
Formação/Capacitação em ATHIS			■					■		■	
Editais de Patrocínio					■						

**LEGENDA**

■	JÁ ATINGIDOS
□	POSSIBILIDADE DE ATINGIMENTO

Fonte: CAU/SC, 2020.

Dentre esses projetos, destaca-se o Projeto Cidade: Patrimônio de Todos e sua respectiva Câmara Temática, formada por arquitetos e urbanistas especialistas em preservação do patrimônio cultural, que elaboraram o conteúdo e o formato dos Cadernos Cidade: Patrimônio de Todos<sup>5</sup>. Os Cadernos estão agrupados em seis partes: O Futuro do Patrimônio; O Patrimônio Arquitetônico Catarinense (mapa com 61 edificações, com texto e ilustrações de autoria do arquiteto e urbanista Fabiano Teixeira dos Santos); Boas Práticas em Restaurações de Bens Culturais Edificados em Santa Catarina; e cadernos destinados à população em geral, aos arquitetos e urbanistas e ao poder público. Em 2020, também foi realizado o Ciclo de Debates Cidade: Patrimônio de Todos, que, assim como os Cadernos, pretenderam ampliar o debate sobre a preservação do patrimônio cultural, em especial o edificado, entre os acadêmicos e profissionais de arquitetura e urbanismo, às lideranças políticas e comunitárias locais. Aqui, também, a importância da atuação do profissional arquiteto e urbanista na preservação do patrimônio cultural edificado vê-se reforçada pelas determinações do Estatuto da Cidade.

Outros projetos realizados pela gestão 2018/2020 do CAU/SC, que também contemplam as diretrizes do Estatuto da Cidade, merecem ser mencionados: a Plataforma Ecossistemas das Cidades (em parceria com a UFSC); a Carta dos Arquitetos e Urbanistas aos Candidatos às eleições 2020; o Manual dos Representantes Regionais do CAU/SC; Formação/Capacitação em ATHIS; Editais de Patrocínio; Plataforma de Georreferenciamento Integrado = (PGI); e as diversas manifestações e recomendações sobre a necessidade da observância às determinações do Estatuto da Cidade, encaminhadas por ofícios às prefeituras e câmaras de vereadores.

## Conclusão

As estruturas e instituições políticas têm sido pouco capazes de absorver todo o potencial de transformação das nossas cidades. O fato é que mesmo os Planos Diretores Participativos, elaborados há cerca de 20 anos, e alguns em atual processo de revisão pelas forças democráticas, tão importantes nas nossas cidades, foram incapazes de injetar esse potencial democratizante nas práticas

---

<sup>5</sup> <https://www.causc.gov.br/projetos/patrimonio/>

da própria cidade. Foram abandonados por sucessivos governos que decidiram agir de acordo com as circunstâncias, com as exigências do mercado, gerando prejuízo não só para a cidade como um todo, mas para o próprio mercado.

O elemento central de qualquer cidade brasileira hoje é uma política decisiva de habitação, de dotação de habitação popular. E isso não está ao alcance de um governo local, exige esforços integrados com os governos estadual e federal, sobretudo.

Na complexa e dinâmica produção social do espaço, o planejamento urbano insere-se como um dos domínios de intervenção mais importantes das autoridades públicas.

Criar esses novos processos e estruturas de governança da terra urbana é o enorme desafio colocado para todos nós, arquitetos e urbanistas, juristas, gestores urbanos e cidadãos do Brasil, nesse contexto tão dramático em que o país se encontra tomado pela combinação trágica das crises sanitária, social, urbana, habitacional, energética e ambiental. Como bem lembrou Edésio Fernandes (2021), fazer jus ao potencial de transformação das cidades intrínseco ao Estatuto da Cidade deveria ser o objetivo do esforço comum de aproximação plena entre urbanistas e juristas.

Em 2020 o CAU completou 10 anos, criado na metade do tempo da conquista do Estatuto da Cidade, e seu desempenho e realizações são avanços que resultam da mesma trajetória de resistência e luta pela Reforma Urbana e pelo fortalecimento da profissão da arquitetura e urbanismo nas áreas do planejamento urbano socialmente justo e ambientalmente equilibrado. Para o futuro, ao considerar os desafios que estão colocados, cabe ressaltar o papel do CAU como uma Autarquia Pública estratégica para a defesa do Estatuto da Cidade e da constante vigilância em prol da manutenção e aprimoramento da legislação conquistada.

## Referências

ALVES ARAÚJO, Andréa e MICHALKA JR., Camilo. Regularizar a Participação Popular pode ser a saída para a atual crise da Democracia Representativa. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, 2013, volume 1, n. 7.

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. *Sociedade & Natureza*, 2013. 25(2), pp. 239-254. Disponível em

<https://www.scielo.br/j/sn/a/T9xhqRrrGGXBdtvZnMzXzSG/?lang=pt>. Acesso em 21 nov. 2021.

BALBIM, R. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas* (pp. 123-170). Brasília: IPEA, 2016.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*: Regula os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm).

CAMPOS LIBÓRIO, Daniela e SAULE JR., Nelson. *Princípios e instrumentos de política urbana*. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (6a ed.). Coimbra: Almedina, 2002.

CAU/SC. Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina. Disponível em : <https://www.causc.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/Plano-Estrat%C3%A9gico-de-A%C3%A7%C3%B5es-do-CAU.pdf>

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo/Campinas, SP: Paz e Terra/Unicamp, 2006.

FERNANDES, Edésio. 20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões. 2021.

FERREIRA, V. C. S. Cidade e democracia: o espaço urbano, os direitos fundamentais e um novo conceito de cidadania. *Âmbito Jurídico*, 15(103). 2012. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12143](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12143)

LIMA, F. D. S., & SÁ, A. J. O materialismo histórico e dialético como método para o entendimento do medo e da violência nos espaços livres públicos urbanos. In *Anais do Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia* (pp. 1-11). Ilhéus: UESB, 2014.

LOPES, Dulce, MARAN de Oliveira, Celso e NUNES DE SOUSA, Isabel Cristina. *urbe*. Revista Brasileira de Gestão Urbana. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/zNzKs38RRBnRJnspmd3VQ/?lang=pt#>

OLIVEIRA, N. B., & MOREIRA, F. B. S. *Da elaboração participativa à gestão democrática*: considerações sobre a implementação do Plano Diretor Municipal. 2006. Disponível em: <http://www.laboratoriourbano.ufba.br/wp-content/uploads/arquivos/arquivo-68.pdf>

PEREIRA, Elson Manoel e PERRIN, Mathieu. Le droit à la ville. Chemine-ments géographiques et épistémologiques (France, Brésil, International). In: *L'Informatioin Géographique*. Paris: Armand Colin, mar. 2011, vol. 75, pp. 15-36.

PEREIRA, Marcus Abílio e CARVALHO, Ernani. *Boaventura de Sousa Santos*: Por uma Nova Gramática do Político e do Social. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/bXMbXnjH8wWkvZ54Cn8Tb4h/>.

RIBEIRO, L. A. Q.; PECHMANN, R. *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

SANTOS, B. S., & AVRITZER, L. *Democratizar a democracia* - Os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, B. S., & AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In B. S. Santos (Org.), *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa (3ª ed., pp. 39-82). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SAULE, N., Jr., & UZZO, K. The History of Urban Reform in Brazil. *DPH - diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial*. (2009). Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8535.html>

SCHVARSBERG, B. Plano Diretor. In B. Schvarsberg. *Curso Instrumentos do Estatuto da Cidade: Parte 1 - Planejamento Urbano e Plano Diretor (Capacidades - Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 35 p.)*. Brasília: Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 2013.

SOARES, Beatriz Ribeiro. Planos Diretores em Municípios de Pequeno Porte: reflexões a partir de experiências multidisciplinares. *Revista Formação*, 2008, nº 15, volume 2, pp. 13-24. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/viewFile/612/62>



# Planos diretores: atuação profissional, participação e interesse público – a luta do SASC

Daniela Lopes, Flávio L. Alípio, Marco A. Bissani e  
Natalia Alano

## Introdução

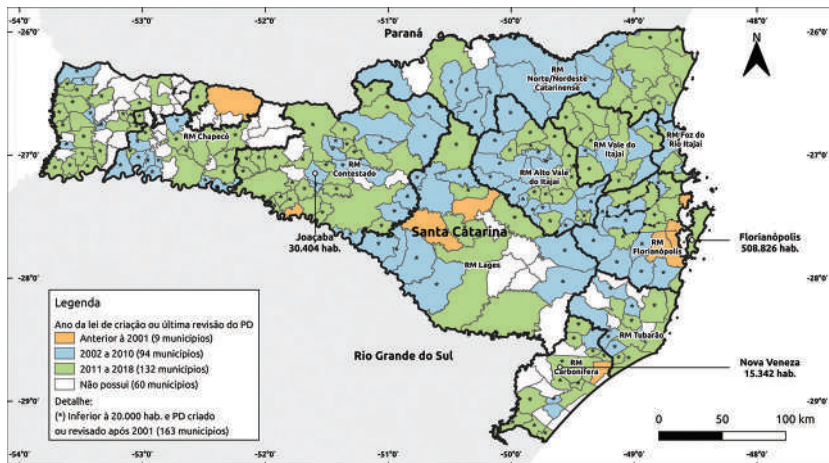
A reflexão sobre o cumprimento da Lei 10.257/2001 – conhecida como Estatuto da Cidade, a qual regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 – vem sendo desempenhada desde a sua aprovação (CARVALHO & RODRIGUES, 2016). Hoje, vinte anos após a outorga da lei, diante de uma realidade em que as metrópoles brasileiras são marcadas por desigualdades socioterritoriais – cujos números apontam para quase seis milhões de brasileiros vivendo em condições precárias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020) –, face ao encolhimento das esferas participativas, intensificado pelo golpe de estado de 2016 e, sobretudo, pela crise sanitária da pandemia de Covid-19, vivida nos quase dois últimos anos, torna-se ainda mais laborioso avaliar quais os avanços do Estatuto da Cidade (doravante EC) nos municípios deste país. Isso significa dizer que, mesmo diante de um número significativo<sup>1</sup> de administrações públicas municipais que cumpriram a única ferramenta obrigatória do EC (Figura 1) – que trata da elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes –, o cenário em que

---

<sup>1</sup> Até o ano de 2005, apenas 14,5% dos municípios brasileiros possuíam plano diretor. Esse número cresceu para 51,5% em 2019, considerando os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE/Munic, 2019). Em Santa Catarina, 79,7% dos municípios possuem plano diretor (IBGE/Munic, 2018).

nos apresentamos parece romper com qualquer avanço que pudéssemos ter alcançado.<sup>2</sup>

**Figura 1: Municípios de Santa Catarina com Planos Diretores**



Fonte: IBGE/MUNIC, 2017 e 2018. Elaborado pelos autores, 2021.

Nesse sentido, em função da complexidade que o tema abrange e enquanto representantes atuais do Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas no Estado de Santa Catarina (SASC) – entidade, que além de ter como função a defesa do profissional arquiteto e urbanista, assume como debate de interesse a temática do Planejamento e Desenvolvimento Rural e Urbano dos territórios, haja vista que esta matéria de discussão e atuação faz parte das atribuições profissionais de nossa categoria – nosso objetivo com este texto não é realizar uma análise ampla e retrospectiva do EC no nosso estado. Buscamos fazer um breve relato acerca das mais recentes experiências do sindicato no que tangencia aspectos do EC em processos de revisões de planos diretores, sob os recortes da *função social da cidade e da sociedade; a estrutura municipal para a implementa-*

<sup>2</sup> Em 2001, com a aprovação do EC, a participação assumiu a condição de “requisito de legalidade”; i.e., conforme o inciso II do art. 2º da Lei 10.257/2001, a participação direta da população é identificada como diretriz de desenvolvimento urbano e requisito para a formulação do plano diretor.

ção da lei 10.257/2001 e o papel do(a) profissional arquiteto(a) e urbanista nesse processo de implementação da lei. As experiências que relatamos dizem respeito a nossa inserção em três municípios de Santa Catarina – Florianópolis, Joaçaba e Nova Veneza –, em suas diferentes formas: em Florianópolis o SASC se insere mediante o Conselho da Cidade, em Joaçaba, enquanto sociedade civil e, em Nova Veneza, como parte da Comissão de Revisão do Plano Diretor.

## Florianópolis

A geografia da capital do Estado de Santa Catarina é única, com grande parte de seu território localizado em uma ilha com uma natureza exuberante e frágil. Este fato, se por um lado exige um planejamento territorial cuidadoso e firme, por outro desperta o interesse de grandes indústrias, como a do turismo e da construção civil. A pressão do mercado imobiliário, aliada à limitação das áreas urbanizáveis na cidade, fazem Florianópolis estar em uma constante disputa, vista nas idas e vindas de seu planejamento urbano.

Outro fato importante é que a ilha teve seu povoamento histórico de forma polinucleada. A colonização portuguesa contou com o estímulo à vinda de uma população açoriana, que se consolidou em diversas comunidades rurais e pesqueiras em diferentes locais da ilha, de forma bastante isolada na época. Ainda que, especialmente a partir da segunda metade do século XX, estas comunidades tenham pouco a pouco se conectando mais facilmente com o núcleo central da cidade, até hoje possuem certa autonomia e características únicas.

Hoje, os problemas urbanos de Florianópolis têm grande parte de sua herança advinda de seu rápido crescimento ocorrido entre os anos 1990 e 2000, com a consolidação da cidade como centro do Estado e a instalação de diversas infraestruturas e instituições de nível estadual. Neste período, o plano diretor de 1997 foi aprovado, e seu conteúdo não dava conta de ordenar esse crescimento. O plano, que marcou o esgotamento do modelo modernista de cidade, baseou-se em zoneamento, aprovando a verticalização para responder à crescente demanda turística, sem prever, contudo, a infraestrutura necessária para garantir o *direito à cidade* (SIQUEIRA *et al*, 2020, p. 44). O caos na mobilidade, a degradação ambiental e a especulação imobiliária causada pelo crescimento desordenado formam o cenário no qual a cidade se encontrava no momento da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001.

A atual lei do PD, aprovada em 2014, deriva de um conturbado processo de revisão que se iniciou em 2006 – prazo dado pela Lei 10.257/2001 para que os planos diretores municipais fossem revisados –, e por conta da árdua disputa ao redor do desenvolvimento da cidade, acabou tomando 12 anos para que entrasse em vigência. Esse processo longo e instável conduzido pelo poder executivo deveu-se principalmente às decisões centralizadas e contraditórias, ao passo que os diversos movimentos de associações comunitárias se mantiveram organizados e enfrentando tais decisões. Esta organização comunitária, bastante forte na cidade, tem grande influência no fato da cidade ter historicamente crescido de forma polinucleada, criando uma coesão social ímpar em cada um destes núcleos.

Tendo um início promissor, as discussões participativas se deram mediante a instauração de um Núcleo Gestor e de núcleos distritais, o que empoderou as discussões junto às comunidades. Este fato, porém, gerou uma ameaça ao poder executivo e setores do mercado (CUNHA, 2013), e, em 2009, o Núcleo foi dissolvido pelo então prefeito reeleito Dário Berger, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), passando o plano diretor a ser escrito pela Fundação CEPA, empresa argentina de planejamento urbano. Este fato tem um forte simbolismo, pois um processo de discussão do desenvolvimento urbano da cidade, para além de precisar de uma discussão bem territorializada localmente, exige técnicos com grande conhecimento local, territorial, social e legislativo. É essencial que o município tenha esse corpo técnico à frente das discussões e decisões urbanísticas, vide os inúmeros problemas apresentados na aplicação do texto da lei final do nosso atual plano diretor.

Após a contratação da empresa, houve algumas audiências públicas, seguindo o rito obrigatório da participação social na construção de planos diretores. Porém, tal participação era meramente figurativa, como tem sido a prática em tantos municípios. Segundo Saboya (2010), as apresentações feitas para discussão eram rasas, sem embasamento técnico, e as reuniões eram meramente informativas, pois não davam espaço para discussões e deliberações.

Após a tentativa frustrada da empresa de apresentar o anteprojeto de lei à população, em março de 2010, no episódio conhecido como a “Revolta do TAC”, em referência ao Teatro Álvaro de Carvalho, onde a audiência deveria ocorrer, um processo de desestabilização da participação popular foi iniciado pelo poder executivo, que passa a tratar diretamente com a Câma-

ra de Vereadores. A partir daí, o processo é marcado por intensas disputas entre o poder executivo – este, tendo a Câmara e o poder econômico da cidade como aliados – e a comunidade organizada. O núcleo gestor, apesar de descontinuado pelo poder público, manteve-se organizado e atuante, se auto-convocando para continuar a debater e se organizar contra as investidas do poder executivo.

Entre diversas manifestações contrárias ao processo instaurado pela Prefeitura, algumas judicializações e 305 emendas à lei, a Câmara Municipal aprova o plano diretor ao final de 2013, passando a vigorar como Lei Complementar 482/2014, contudo, não por muito tempo. Por não estar em conformidade com o Estatuto da Cidade, e por diversos vícios e faltas, o plano vai e volta, sem nunca sanar a falta de confiança no processo por parte da sociedade civil.

Tentando apaziguar a frustração da comunidade com o plano, finalmente inteiramente vigente, em sua forma original, em novembro de 2017, a prefeitura instaura pela primeira vez o Conselho da Cidade, em março de 2018. Ainda que de natureza meramente consultiva, sua criação fica entre o medo da retomada da agenda do poder executivo e a esperança da retomada das ricas discussões comunitárias desconsideradas pela lei complementar.

Ainda que de início, foram feitas tentativas, por parte do poder executivo, de munir o conselho com informações técnicas e discussões mais aprofundadas, mas logo o processo começa a mostrar que seus antigos vícios perduravam. A falta de técnicos representando o poder público em suas diversas cadeiras no conselho ficou cada vez mais evidente, e a falta de representatividade política do conselho frente ao desenvolvimento urbano da cidade se demonstra pelo fato de que, apesar de oficialmente presidir a instância, o chefe do poder executivo sempre delegou sua função, não estando presente nas reuniões.

A escassa presença dos técnicos dentro do conselho – um mero sintoma da escassez de técnicos na própria prefeitura – tem sido maior do que nunca, em especial após a reeleição do atual chefe do executivo, Gean Loureiro, no último pleito municipal. Desde então, há um claro desmonte da essência participativa, e um aparelhamento da organização, através de decretos de nomeação de novas instituições e representantes para ocuparem cadeiras do poder público que dão vazão aos projetos do poder executivo. Tem-se assim a diminuição da capacidade técnica do conselho,

esvaziando o debate acerca de modelo de desenvolvimento urbano e tornando-o meramente figurante na imposição de interesses imobiliários e especulativos.

Podemos notar, especialmente, este movimento rápido e crescente após a tentativa frustrada de passar na Câmara Municipal projeto de lei que trazia modificações ao plano diretor no início de 2021, desconsiderando o debate feito até então pelos membros do conselho. Desde então, o aparelhamento da instância fica mais evidente, com uma série de descumprimentos de regimento interno e diversas reuniões extraordinárias sendo convocadas, dificultando a presença de membros da sociedade civil – já que as reuniões ocorrem em dias e horários laborais – sem prejuízo aos membros do poder público, os quais têm as reuniões como parte de suas rotinas de trabalho.

É importante ressaltar, contando o caso de Florianópolis, que a cidade, ainda que não a mais populosa do Estado, é a capital, o que acarreta certas influências em outras cidades. É verdade que hoje, após a extinção do Ministério das Cidades e descontinuidade das convocações do Conselho das Cidades nacional, tem-se visto também o enfraquecimento de conselhos municipais, colocando Florianópolis em destaque por ter um conselho convocado mensalmente para discussão. Porém, seu crescente esvaziamento técnico tem demonstrado um lado perverso do uso da instância de participação social de forma distorcida.

O caso de Florianópolis demonstra que não basta uma confiança, em nível federal, na regulamentação do desenvolvimento urbano, como o faz o Estatuto da Cidade. A cidade tem seu plano diretor vigente, e seu conselho operante. E apesar do último processo de revisão ter falhas de seguimento da Lei 10.257/2001 – o que levou inclusive a paralisações no processo por ação do Ministério Público Federal –, em última instância o fato não bastou para que hoje tenhamos o plano aprovado, mesmo com tais falhas.

Isto nos mostra a necessidade de uma ponte entre o nível federal e sua operacionalização em nível municipal. Tal ponte está na força e envolvimento, em primeiro lugar, do movimento social. Entre idas e vindas, a força da organização comunitária teve grandes avanços nestes anos de rico debate na cidade, e nesta organização, a presença técnica é essencial, tanto quanto é essencial no poder público, trazendo seu conhecimento às discussões de cidade que queremos e merecemos.

## Joaçaba

Nesta exposição pretendemos evidenciar as falhas metodológicas e conceituais ocorridas no processo de revisão do plano diretor de Joaçaba/SC, iniciado em 2017, em contraponto aos avanços em metodologias participativas e em processos de elaboração ou revisão de planos diretores, ocorridos após a vigência do Estatuto da Cidade. O processo de revisão da lei do plano diretor de Joaçaba (Lei 137/2007) iniciou em 2017, no primeiro ano da gestão municipal, que foi reeleita em 2020. Tal processo se fazia necessário tendo em vista o tempo de dez anos de implementação da referida lei. Naquele momento, o poder executivo optou por constituir uma comissão de revisão do plano diretor a contratar, por meio de processo licitatório, uma empresa. Ocorre que, dada a estrutura técnica existente à época, era notória a incapacidade do município de assumir um processo de tamanha importância apenas constituindo uma comissão. Tal evidência se comprovou após uma série de reuniões comunitárias malsucedidas, um processo que carecia de um cronograma de reuniões e atividades a serem desenvolvidas e a ausência de embasamento metodológico para o desenvolvimento da revisão, entre outras inúmeras falhas. O Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM), criado com base na Lei 137/2007, atento à inoperância administrativa na condução da referida revisão, atuou como fiscal das ações e omissões do executivo, apontando as falhas, lacunas e inconsistências daquele processo.

Já em 2018, diante da iminente impossibilidade de sucesso daquela empreitada, o município decidiu contratar o Consórcio Interfederativo Santa Catarina (Cincatarina) para reiniciar a revisão do plano. O consórcio iniciou as atividades realizando uma audiência pública no dia 29 de maio de 2018. Destacamos alguns aspectos com relação a essa audiência: o local, plenário da Câmara de Vereadores, não oferecia capacidade para abrigar um evento daquele porte; a divulgação, ineficiente, tendo em vista a baixa adesão da comunidade ao evento; a possibilidade de manifestação oral dos presentes, a qual não foi permitida; a metodologia apresentada, a qual não foi colocada em aprovação; a pouca repercussão na imprensa local, a qual não estava presente no evento. Outro fator importante: não foi apresentado um cronograma/prazo para a conclusão do processo de revisão, ou seja, um trabalho de planejamento que não se sabia quando iria terminar.

A forma como foi planejada e conduzida esta audiência despertou dúvidas quanto à legitimidade do processo, tendo em vista, principalmente, a impossibilidade de as pessoas se manifestarem verbalmente, algo intrínseco às “audiências públicas”.

Após esta audiência de lançamento, iniciaram-se as reuniões comunitárias – denominadas “conferências municipais”, nos bairros e na área rural, que corresponderam à Etapa II da revisão, denominada “Leitura e Diagnóstico da Realidade Municipal – Técnica e Comunitária”. Nesta etapa ficaram evidentes a inconsistência metodológica e os danos decorrentes desta falha, observados nos resultados obtidos.

As reuniões comunitárias chamaram a atenção por dois aspectos: primeiro, o próprio termo utilizado para defini-las: na cartilha, recebida no início das reuniões, constava a caracterização do evento como “Conferência Pública”. Neste sentido, questionamos o uso do termo “Conferência” para designar este tipo de reunião. Entendemos que se define como “conferência” o momento de discussão de políticas públicas, onde se definem prioridades, formas de gestão e de participação. Segundo o Instituto Pólis (2005, p. 1)<sup>3</sup>, “conferências de políticas públicas são espaços amplos e democráticos de discussão das políticas, gestão e participação. Sua principal característica é reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir as prioridades nas políticas públicas nos próximos anos”. Caracteriza-se ainda por “Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais” (Instituto Pólis, 2005). Neste sentido, entende-se que conferências municipais devem ser realizadas no período de gestão das políticas públicas (nesse caso, período de gestão do plano diretor – e não de sua elaboração), no qual irá se avaliar se as mesmas estão sendo implantadas, se as prioridades devem ou não ser mantidas, entre outras. Este é, também, o entendimento expresso nos artigos 48 a 50 da Lei 137/2007 (Plano Diretor de Joaçaba).

Isso posto, percebe-se que o termo “conferência” possui um significado próprio (e consagrado) quando se trata da literatura sobre planejamento e gestão urbanos, e que, no entanto, este significado foi deturpado neste processo. Entendemos que não se trata de uma mera questão semântica, visto que os termos e seus significados carregam consigo um propósito pelo qual todos se mobilizam. Desvirtuar o significado dos termos pode confundir e prejudicar o processo.

---

<sup>3</sup> Boletim DICAS - Ideias para a ação municipal. Instituto Pólis. 2005.



O segundo aspecto, mais grave, pois implicou negativamente na qualidade dos resultados das reuniões e no processo como um todo, foi a metodologia utilizada nas reuniões. Segundo a cartilha recebida, a “conferência municipal” era definida como um “ato pelo qual é feita a apresentação da realidade municipal, em todos os seus aspectos, como o aumento populacional, usos, zonas e infraestrutura com o intuito de ouvir a comunidade, coletando dados sobre as necessidades e potencialidades regionais, através da setorização por bairros”. Observou-se que, embora tenham sido apresentados alguns aspectos da realidade municipal, foram feitas propostas referentes a usos do solo, políticas urbanas de integração regional e turismo, minuta de capítulos da lei do plano diretor, tabela de usos, entre outras. Questionamos o porquê dessas propostas terem sido apresentadas em uma reunião da etapa do “diagnóstico”, visto que não era este o propósito. Esta situação causou desorientação nos participantes, que ficaram sem saber se era para discutir a situação da realidade – “a cidade que temos”, como é comum em discussões de diagnóstico, ou propor algo para o município, ou seja, “a cidade que queremos”, pertinente nas discussões da fase subsequente, que é a das propostas. Considerando-se o que constava na cartilha entregue aos participantes no início da reunião, nenhum dos temas da leitura da cidade que lá constavam foi abordado de forma sistematizada. Não se produziu, como se deveria esperar como resultado, um compilado de apontamentos de pontos fortes ou fracos, problemas ou potencialidades locais que pudesse servir para um diagnóstico. Essa foi a tônica das dez reuniões comunitárias realizadas, nas quais o que de fato aconteceu foram reuniões deliberativas, baseadas em apresentação de propostas para votação e deliberação por parte dos presentes.

Terminada a etapa do diagnóstico, na sequência esperava-se a etapa das propostas, na qual se discutiria “a cidade que queremos”, como, em regra, se faz em qualquer processo de plano diretor.

É importante destacar que, segundo o § 3º do art. 3º do decreto municipal n.º 5.409, de 5 de junho de 2018, que estabelece o regimento geral do processo de revisão do plano diretor de Joaçaba, “a etapa 3 definirá as bases para a formulação dos objetivos, diretrizes e eixos estratégicos do desenvolvimento municipal e da expansão urbana, através das seguintes ações: I - Construção de Cenários, estudos e propostas; II – Elaboração de Mapas Temáticos, e; III - Elaboração da Proposta do Projeto de Lei”.

Entretanto, por razões desconhecidas, não foram apresentadas e discutidas com a comunidade as diretrizes, propostas e eixos estratégicos relativos

ao desenvolvimento do município, previstas na etapa 3, que posteriormente deveriam ser consubstanciados em políticas públicas, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Ou seja, após o diagnóstico partiu-se diretamente para a elaboração das leis, o que se caracteriza como um erro metodológico grave, que comprometeu o processo. Esta etapa estava em andamento no momento da elaboração deste texto.

Como síntese dos aspectos apontados aqui, podemos identificar as seguintes falhas metodológicas no processo de revisão do plano diretor de Joaçaba: i) ausência de uma metodologia adequada de coleta de dados que subsidiasse a construção de um diagnóstico coerente com a realidade municipal; ii) ausência de uma metodologia que, a partir do diagnóstico, identificasse os eixos estratégicos de desenvolvimento para o município; iii) a realização de reuniões (conferências municipais) nas quais, no mesmo momento, se discutiram problemas e se votaram propostas, sem qualquer critério ou análise técnica prévia dos problemas e das propostas apresentadas; iv) a injustificada supressão da etapa de discussão das propostas para o município.

No âmbito do Estatuto da Cidade, as falhas ora apontadas podem ser entendidas no contexto das práticas dos processos de revisão ou elaboração de planos diretores. Os avanços proporcionados pela referida lei, por meio de instrumentos de planejamento urbano inclusivos e democráticos, não garantem, por si só, a eficácia desses processos. Há aí uma lacuna a ser compreendida: a das ferramentas de planejamento voltadas aos processos participativos. Em outras palavras, a questão que se coloca é: se, para planejar as cidades temos os planos diretores, o que temos, como ferramentas, para a elaboração de planos diretores?

O que observamos na revisão do plano diretor de Joaçaba foi a enorme dificuldade técnica, por parte das equipes técnicas dos executores – município e Cincatarina, na condução do processo, resultando em uma equivocada compreensão e abordagem das dinâmicas territoriais e participativas e, conseqüentemente, do que foi proposto, culminando no fracasso dos resultados apresentados.

Dessa forma, concluímos este relato chamando a atenção para a importância do processo na revisão ou elaboração de um plano diretor participativo. Dele depende, em grande medida, o êxito na construção das políticas urbanas necessárias ao enfrentamento das injustiças e desigualdades existentes em nossas cidades.

## Nova Veneza

Vimos, até o momento, as experiências do sindicato em processos relativos ao planejamento territorial de duas cidades; Florianópolis, a capital de Santa Catarina, há pouco mais de um ano reconhecida como metrópole, e Joaçaba, uma cidade de pouco mais de 30 mil habitantes, localizada ao oeste do estado. Adiante, como objetivo deste subitem, narraremos o processo de inserção do SASC em uma recente experiência: a revisão do Plano Diretor do município de Nova Veneza.

Localizada no sul catarinense, com parte do seu território fazendo fronteira ao estado do Rio Grande do Sul, Nova Veneza é um município de baixa densidade populacional; são 295 km<sup>2</sup> para 15.342 habitantes (IBGE, 2020). Trata-se de uma cidade que integra os 73% dos municípios brasileiros com menos de vinte mil habitantes; em Santa Catarina esse percentual é um pouco maior, são 77%.

De acordo com o Estatuto da Cidade, é facultada a elaboração de planos diretores para municípios com população inferior a vinte mil habitantes. Em virtude disso, alguns leitores podem se questionar sobre o motivo de Nova Veneza ter iniciado o processo de revisão do seu plano, ou, mais do que isso, a razão deste município já dispor de um plano diretor. Afinal, é preciso ponderar que uma “revisão” exige uma elaboração prévia; i.e., só podemos revisar um plano diretor se ele já existe. Nesse caso, Nova Veneza já possuía um documento intitulado e aprovado enquanto “Plano Diretor Urbano” pela Lei n.º 2.030/2010. Isso quer dizer, em tese, que a aprovação do plano de desenvolvimento urbano da cidade foi realizada nove anos após outorgada a lei do EC/2001. A razão pela aprovação desse plano está no inciso II do art. 41 do EC/2001, que torna obrigatória a elaboração do plano diretor para municípios “b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas” (BRASIL, 2001). Este é o caso de Nova Veneza, que desde 2002 – mediante a aprovação da Lei Complementar n.º 221/2002 – está inserida no Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana (RM) Carbonífera<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Pertencem, desde 2002, ao Núcleo Metropolitano da RM Carbonífera os seguintes municípios: Criciúma, Içara, Cocal do Sul, Forquilha, Siderópolis, Morro da Fumaça e Nova Veneza.

Em Santa Catarina, o número de municípios com população inferior a vinte mil habitantes e que possuem plano diretor é equivalente a 55%<sup>5</sup>; conforme a Figura 1, dos 229 municípios que se enquadram nessa categoria, 163 elaboraram seus planos diretores após a promulgação da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Em termos de quantidade, esse é um cenário bastante significativo. Contudo, do ponto de vista qualitativo, há um descompasso entre a lei e a própria realidade urbana, quando, sob a perspectiva nacional, é comum encontrar planos diretores municipais que são verdadeiras cópias dos planos de outros municípios (FERNANDES, 2013; CARVALHO & RODRIGUES, 2016). O plano diretor de Nova Veneza, por exemplo, é uma cópia quase que fiel do plano diretor (Lei 1.433/1998) – hoje suspenso – do município vizinho, Orleans/SC. Para se ter uma ideia, em 2004, por meio da Lei 1.706/2004, Nova Veneza lança o “Código de Obras” do município, com texto muito similar ao plano diretor dessa cidade. Anos mais tarde, em 2010, Nova Veneza altera a Lei do Código de Obras e o nomeia enquanto lei que “Dispõe sobre o desenvolvimento urbano de Nova Veneza – PLANO DIRETOR URBANO”. Esta alteração foi realizada diretamente pela chefia do poder executivo, mediante a aprovação da Lei 2.030/2010; em que, nesse mesmo ano, modifica 13 artigos (entre incisos e parágrafos) do antigo “Código de Obras” – entre eles, a proposição de zonas industriais I e II –, e, em 2017, modifica dois parágrafos de um único artigo.

Em termos gerais, o acréscimo de novos textos e a supressão de outros não alteraram significativamente a redação original da Lei 1.706/2004; a título de exemplo, no âmbito do planejamento territorial e seguindo a “regra” dessa antiga legislação, nem mesmo as novas zonas industriais foram incorporadas a um zoneamento territorial da cidade<sup>6</sup>. Contudo, é importante assinalar que a Lei 2.030/2010 – que permitiu a alteração do Código de Obras e sua renomeação para Plano Diretor do município – pode ser entendida como uma

---

<sup>5</sup> Uma hipótese para essa significativa porcentagem é porque Santa Catarina apresenta um cenário atípico comparado a outros estados brasileiros, na medida em que as Regiões Metropolitanas ocupam 100% do território estadual (MORAES, S. T.; GUARDA, A.; ZACCHI, G.S., 2018). Como vimos, quando o município pertence a uma RM ou a um aglomerado urbano, torna-se obrigatória a elaboração do Plano Diretor e sua aprovação junto à Câmara Municipal.

<sup>6</sup> Houve tão somente a criação de Zonas Industriais 1 e 2, a serem analisadas pela Secretaria de Planejamento Urbano e, posteriormente, pelo Conselho Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, sem maiores especificações das características dessas zonas.

manobra inconstitucional, uma vez que aprova o plano de desenvolvimento do território de Nova Veneza sem passar pela Câmara Municipal, tal como prevê o art. 182 da CF88.

Considerando o cenário até aqui narrado, podemos dizer que é inquestionável que o plano diretor de Nova Veneza é descabido para a realidade do município, por motivos manifestos. O mais evidente, claro, é a aplicação de um plano de uma cidade como Orleans para a realidade de Nova Veneza; isto é, o mesmo plano para objetos diferentes. E o segundo motivo é o desacordo do plano no que diz respeito à incorporação da *participação social*.

As respostas da sociedade civil a esse plano diretor, que não admitiu um processo participativo e que está em desacordo com a realidade territorial do município, começaram a surgir nos últimos anos; de um lado, pela oposição (MDB) à atual gestão municipal do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a qual comanda a chefia do executivo desde 2016 e que também foi responsável pela aprovação do plano diretor em 2010; e, do outro lado, por representantes da Associação Empresarial de Nova Veneza (Aenove) que, assumida a nova gestão em 2019, vem cobrando do poder público local a execução do plano. Nos “bastidores” de um município de baixa densidade como Nova Veneza, é possível perceber algumas das motivações que impulsionam a associação a debater o tema; a qual, relata a pressão exercida por demais empresários para que, com a finalidade de investimentos, a entidade coloque em votação – mediante o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental da qual a Aenove faz parte – a alteração de áreas rurais para urbanas. Assim, sem a compreensão necessária que esse tema exige e antes de debater essa pauta, a associação buscou cobrar da prefeitura municipal a revisão do plano diretor. Além disso, é preciso considerar que os cargos de vice-presidência e presidência da Aenove estão representados pelos setores da indústria de metalurgia e do turismo, respectivamente. Coincidência ou não, um dos maiores entraves urbanos da cidade está ligado à indústria – i.e., a ausência de uma setorização/zonamento ligado ao uso e ocupação do solo –, enquanto que o turismo – este ligado à colonização italiana – tem sido o setor que ganhou exponencial atenção e investimento do poder público municipal nos últimos anos.

Não é mistério para a população de Nova Veneza a ofensiva do governo municipal frente ao tema do turismo, o qual expõe suas intenções a cada reforma urbana realizada no centro da cidade. Após a chegada da Gôndola Luccelli

ao município, em 2006, Nova Veneza foi avançando paulatinamente em suas estratégias para ganhar projeção turística no Brasil; da Capital Nacional da Gastronomia Típico-Italiana ao *Carnavale di Venezia*; das restrições ao uso do solo na região central para serviços que não atendam à lógica da economia do turismo até mesmo às suas inspirações explícitas em cidades gaúchas como Gramado e Canela. Em resumo, essas considerações são importantes porque subsidiam – pelo menos em parte – a nossa compreensão acerca das intenções do poder público municipal em iniciar a revisão do plano diretor de Nova Veneza em 2020.

Importa considerar, ainda, que na última década – paralelo à ofensiva do turismo – o tema da revisão do plano diretor correu como promessa de gestão que estava em vias de acontecer, mas que de fato nunca acontecia. O tema, por sua vez, tendia a ser bem recebido entre parte da população – que, mesmo apresentando limitações acerca da compreensão sobre o que é um plano diretor – ordinariamente, embalada pela ideologia de que o problema das cidades é a falta de planejamento urbano<sup>7</sup>, o trata como um debate “importante”.

O aparente consenso pela necessidade do plano diretor, bem como a pressão exercida por parte da sociedade civil para sua revisão, são outras hipóteses que justificam a contratação da autarquia pública Cincatarina pelo prefeito Rogério Frigo, poucos meses antes do pleito eleitoral de 2020 (o qual buscava reeleição) e em meio à maior crise sanitária vivida no país com a pandemia de Covid-19. Nas mídias, a notícia sobre o contrato foi realizada mediante a divulgação da disposição de “questionário virtual” elaborado pelo Cincatarina – mesmo consórcio responsável pela revisão do plano diretor de Joaçaba –, destinado à sociedade civil como um instrumento de participação social<sup>8</sup> no processo de revisão do plano diretor que estava iniciando. Foi por meio dessa divulgação que o SASC tomou conhecimento de que Nova Veneza inaugurava o processo de revisão do seu plano e, sobretudo, entendeu como necessária a tentativa de formalizar a sua participação por meio da Comissão de Revisão, tendo em vista o histórico da atuação do Cincatarina na cidade de Joaçaba, tal como vimos no relato anterior.

---

<sup>7</sup> Cf. VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, Edição do autor, 2005.

<sup>8</sup> O site em questão foi criado para servir como um canal de informações sobre o processo de revisão do plano diretor, e está disponível em: <https://planejamentourbano.cincatarina.sc.gov.br/?municipio=joacaba>. Acesso em: jul. de 2021.

A inserção do sindicato nos debates sobre os planos diretores dos municípios de Santa Catarina coincide, essencialmente, pela representação dos membros da diretoria do SASC que vivem nessas cidades. Foi este o caso de Florianópolis, Joaçaba e, também, o de Nova Veneza. Neste caso, a tratativa para a inserção do SASC junto à Comissão de Revisão do Plano Diretor se estabeleceu por meio da formalização de um ofício protocolado junto à Prefeitura Municipal de Nova Veneza, com cópia à Câmara de Vereadores. Ofício que, além de apresentar os interesses do sindicato e a importância da sua participação no processo, ponderava sobre a real necessidade da revisão do plano em meio à crise sanitária e propunha a reavaliação da aplicação do “questionário virtual”. Este, além de ser tratado publicamente como mecanismo de participação social – contabilizando, por meio do *site* do Cincatarina, o número de “participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor” a cada resposta submetida –, apresenta uma série de aspectos<sup>9</sup> que exigiam/exigem atenção. Dentre tais aspectos, além da preocupação óbvia com relação à legitimidade e aos limites da participação social em responder a um questionário virtual, há uma grave ausência de critérios para a aplicabilidade do questionário; quando, ao acessarmos o documento elaborado por meio do *Google Forms*, notamos que qualquer pessoa, de qualquer parte do mundo, pode respondê-lo (mais de uma vez). Esta condição demonstra um sério problema na coleta de dados – quando amplia a possibilidade de resposta para pessoas que não vivem e/ou não conhecem Nova Veneza –, e, sobretudo, desperta incertezas sobre a capacidade técnico-científica da equipe Cincatarina.

Enquanto o ofício protocolado junto à prefeitura não era respondido e o nome do SASC não era incorporado à Comissão de Revisão, o sindicato buscou diálogo com a Aenove e demais moradoras e moradores da cidade, que – igualmente – demonstravam preocupação pela contratação “relâmpago” do consórcio no final da gestão. O diálogo teve por objetivo compartilhar e conhecer um pouco do *modus operandi* da Cincatarina – tendo como base a experiência de Joaçaba –, com a preocupação de evitar os mesmos equívocos.

---

<sup>9</sup> O questionário virtual, além dos problemas citados no corpo do texto, apresenta equívocos de captação de dados pertinentes, quando insere pergunta sobre acessibilidade; tema que já é objeto de Lei Federal n.º 10.048/2000 e n.º 10.098/2000; equívocos na formalização da pergunta, em que direciona a resposta por meio de cores com conotações específicas (como verde e vermelho); e apresenta perguntas de difícil compreensão para uma população que até o presente momento não foi sensibilizada pelo tema.

Esse estreitamento de diálogo foi funcional para que o SASC ganhasse legitimidade entre as entidades locais que já estavam inseridas na comissão – como era o caso da Aenove<sup>10</sup> –, e ainda, para que o sindicato pudesse tomar conhecimento sobre o andamento do processo de revisão. Pois, até aquele momento, toda informação a que tínhamos acesso era por meio de terceiros; à margem do poder público. Foi dessa maneira que tivemos a notícia de que a primeira reunião (presencial) de inauguração do processo e apresentação da metodologia de trabalho havia sido marcada. O SASC, por sua vez, esteve presente para reforçar o pedido de participação na comissão, o qual foi publicamente aceito e, posteriormente, incorporado conjuntamente ao nome do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB – Núcleo Criciúma), que também solicitava seu enquadramento. Atualmente, o SASC tem acompanhado formalmente o processo de revisão do plano diretor de Nova Veneza.

Nesse percurso, o SASC tem observado alguns elementos que preocupam o desenvolvimento da revisão do plano e que, de modo geral, têm a ver com a *qualidade metodológica* da revisão do plano diretor que, desde o princípio, apresenta uma série de fragilidades técnicas, processuais e científicas, de captação e análise de dados, problemas muito semelhantes aos vistos em Joaçaba. O documento apresenta uma série de diretrizes do EC/2001 e não se desenvolve enquanto método; abre mão de dados essenciais<sup>11</sup> e oficiais para a produção do plano; confunde conceitos básicos, como o conceito de *prognóstico*, tratando-o como *propostas*; não responde a questão básica que uma metodologia exige, de *como* a revisão será executada.

Da parte do Cincatarina, lidamos com situações de dubiedade quanto à responsabilidade técnica pela coordenação do plano, que se confunde com o protagonismo de um técnico advogado, o qual – por vezes – ofusca a atuação da arquiteta e urbanista responsável; tal como exige o próprio EC/2001. Além disso, a atuação da equipe transparece insegurança e torna o processo questionável, na medida em que, a título de exemplo, antes mesmos de aprovar a metodologia de trabalho junto ao conselho – etapa estrutural para todo o

---

<sup>10</sup> A Aenove assim como outras entidades, possui seus nomes duplicados no processo de revisão do plano diretor; i.e., estão inseridas tanto na Comissão de Revisão quanto no Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental.

<sup>11</sup> Como a composição familiar; faixa etária; raça; renda; mobilidade interurbana; condição de domicílio; densidade; migração; Índice de Pobreza Humana; Coeficiente de Gini etc.



processo – assume publicamente que está em campo, captando uma série de dados para “adiantar” o cronograma (que não existe), fator que, não há dúvidas, coloca em risco a precisão de todo o trabalho.

Por outro lado, no que compete às responsabilidades da Prefeitura Municipal de Nova Veneza, a mesma não apresentou o Plano de Sensibilização Social destinado à população, para que, adiante, a comunidade possa debater o tema com o mínimo de conhecimento. E, mesmo assim, tem cobrado da comissão celeridade na aprovação das etapas, ainda que em meio à pandemia, circunstância que em nenhum momento foi considerada.

Por fim, esse processo de revisão do plano diretor desperta no sindicato a preocupação com relação ao *arranjo do conselho* e do corpo técnico da prefeitura, os quais não contam com profissionais do campo da arquitetura e do urbanismo, ainda que, de acordo com a Lei n.º 1.656/2003 – que cria vagas para o Quadro Funcional – há a destinação de duas vagas para estes profissionais. No *conselho*, o arranjo desenhado pelo plano diretor vigente, de 2004 (Art. 10), destina vaga apenas para representante do CREA, e que seja residente de Nova Veneza, espaço não preenchido. São situações vistas e vividas tanto em Joaçaba, quanto em Florianópolis: ausência de técnicos capacitados – dentro do poder público – para acompanhar a discussão da revisão do plano diretor que, sobremaneira, exige capacitação técnica no campo do Planejamento Urbano e Regional e do Urbanismo.

## **O papel e a participação das equipes técnicas multidisciplinares e dos/as arquitetos/as e urbanistas**

Conforme verificamos nos municípios de referência, a transposição dos avanços legais estabelecidos no EC, por meio dos processos de implementação e revisão dos planos diretores, encontra limitações críticas em relação ao controle social e à participação das equipes técnicas multidisciplinares e dos arquitetos/as e urbanistas. Principalmente no âmbito dos poderes executivo e legislativo municipais, essas limitações são preponderantes para o estabelecimento de leis, normas e procedimentos que não contemplam os avanços trazidos pelo EC e não satisfazem o interesse público da sociedade.

As disposições legais estabelecidas na Constituição Federal em relação às competências dos municípios e a Política de Desenvolvimento Urbano (Art. n.º 30 e 182, respectivamente), as quais foram detalhadas no EC, in-

diretamente determinaram funções caracteristicamente típicas de Estado, ou seja, funções definidoras de políticas públicas que só o próprio poder público poderia e deveria desenvolver, principalmente no âmbito das prefeituras.

Porém, o que verificamos é que nesse primeiro ciclo de vigência dos planos diretores balizados pelo EC, os municípios não criaram as estruturas administrativas e técnicas necessárias para o desenvolvimento dessas funções típicas. Nas prefeituras, apesar da previsão de algumas vagas no quadro funcional, elas são insuficientes em quantidade e especialidades, não estão vinculadas ou mesmo não foram preenchidas por arquitetos/as e urbanistas e técnicos das diversas áreas do conhecimento necessárias para a implementação, monitoramento e revisão permanente dos planos diretores.

Os processos têm sido coordenados e desenvolvidos por equipes técnicas totalmente externas, comumente maleáveis aos interesses políticos e econômicos dominantes. Semelhantemente, ao longo dos processos se verifica que a situação se repete nas câmaras municipais de vereadores, instância que aprova e fiscaliza a execução da política urbana e a qual, além da ausência técnica, influencia sobremaneira os interesses de agentes privados interessados em controlar o desenvolvimento urbano.

A Política de Desenvolvimento Urbano conduzida pelos planos diretores requer que as prefeituras tenham estruturas administrativas e técnicas permanentes, equivalentes à complexidade da sua abrangência e que sejam capazes de, no mínimo, coordenar os ciclos de vigência das leis. Nesse sentido, dentre outras características dos municípios, o estabelecimento dessas estruturas deve considerar o tamanho da população, extensão territorial e outras particularidades. Da mesma forma, as estruturas devem possuir equipes técnicas multidisciplinares de referência, assim como ocorre na gestão e licenciamento ambiental, ou políticas de direitos como saúde e assistência social.

Outro requisito diz respeito ao controle social. Nos municípios de referência, identificamos movimentos de deslegitimação e cooptação das representações da sociedade civil, conduzidos pelos mesmos interesses políticos e econômicos que tentam influenciar o poder público. Ressalta-se que compete ao município promover a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (EC, art. 2º, II). Os Conselhos das Cidades, em formato de órgãos colegiados deliberativos, devem garantir a participação da sociedade civil, principalmente dos movimentos populares, com a devida assessoria técnica. Ainda, ao longo do

ciclo da política urbana, deve-se assessorar tecnicamente a promoção da educação urbanística, empoderamento da sociedade e condução à implementação dos instrumentos que melhor satisfaçam o interesse público da sociedade.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília (DF): Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.

CARVALHO, C. O.; RODRIGUES, R. A. O Estatuto da Cidade e seus 15 anos: opiniões novas na casa velha. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 37, n.º 131, jul./dez. 2016.

CUNHA, L. F. *A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis*. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/122922> . Acesso em: 13 dez. 2021

FERREIRA, J. S. W.; MARICATO, E. Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar? *Correio da Cidadania*, n.º 252, semana de 7 a 14 de julho de 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões Geográficas Composição por Municípios – 2017*.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *MUNIC – Perfil dos Municípios Brasileiros: legislação e instrumentos para a gestão*. 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades e Estados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MORAES, S. T.; GUARDA, A.; ZACCHI, G.S. A caracterização das Regiões Metropolitanas Catarinenses e o Estatuto da Metrópole. Florianópolis: *Geosul*, v. 33, n. 67, p. 38-60, mai/ago, 2018.

NOVA VENEZA, Prefeitura Municipal. *Lei n.º 1.656*, de 8 de dezembro de 2003. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a alterar a Lei n.º 1.706, de 10 de dezembro de 2004, e dá outras providências.

NOVA VENEZA, Prefeitura Municipal. *Lei n.º 1.706*, de 10 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano de Nova Veneza – Plano Diretor Urbano.

NOVA VENEZA, Prefeitura Municipal. *Lei n.º 2.030*, de 2010. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a alterar a Lei n.º 1.706, de 10 de dezembro de 2004, e dá outras providências.

ORLEANS, Prefeitura Municipal. *Lei n.º 1433*, de 18 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Orleans, institui o Plano Diretor Urbano, e dá outras providências. Vigência esgotada em 1º de janeiro de 2020.

PASQUOTTO, G. B.; PERRONE, B. P. Instrumentos do Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas: contradições e conflitos. In: ROSIN, J. A. R. de G; OLIVEIRA, C. M. de. *Estatuto da Cidade: avanços e desafios*. Tupã: ANAP, 2017. Cap. 3, p. 59-72.

SABOYA, Renato. PD Florianópolis: Crônica de uma morte anunciada. *Urbanidades*, Florianópolis, abr. 2010. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2010/04/25/pd-florianopolis-chronica-de-uma-morte-anunciada/>. Acesso em: 2 jun. 2021.

SIQUEIRA, M.; CHAVES, L.; SAQUETE, G. A. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. In: *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*. Belo Horizonte, ano 6, n.º 11, p. 37-61, jul./dez. 2020.

VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, Edição do autor, 2005.

# A Cidade em Santa Catarina: contexto e propostas

Elson Pereira

## Introdução

Este artigo é um artigo científico e uma postura política; ele quer, a partir de um pensamento científico do planejamento crítico e de dados, propor elementos para transformação dos espaços de nossas cidades em lugares do desejo de seus habitantes, em um processo que concilia participação e apropriação.

As políticas públicas efetivadas na maioria das cidades brasileiras nos últimos vinte anos, com raras exceções, seguiram a lógica da cidade mercado e não responderam à maioria das questões e necessidades urbanas da população brasileira. Problemas habitacionais, de mobilidade, de integração social, da qualidade dos espaços públicos, de violência, entre outros, estão presentes de forma cada vez mais crítica nas cidades brasileiras e Santa Catarina não é uma exceção.

O agir sobre a cidade foi por muito tempo um assunto de especialistas. A prática urbanística mostrou uma face funcionalista, exacerbando a dimensão espacial (em um sentido estrito) em detrimento da complexidade. A cidade deixou de ser uma rica construção misturando homens, história e lugares. O quadro de vida dos habitantes da cidade tem sido colocado nas mãos de urbanistas, agentes imobiliários e fundiários, transformando, assim, os habitantes em simples usuários. Estes perderam em expressão e influência sobre a forma da cidade futura, pois foram substituídos por um processo decisório altamente tecnocrático e baseado nos princípios do mercado.

Em 1968, o pensador francês Henry Lefebvre, frente à enorme capacidade do poder público em atuar na cidade, se comparado a situações históricas anteriores, reintroduz a necessidade de uma participação popular na condução dos destinos da cidade.

Para o autor francês, a cidade teria de contribuir para a qualidade de vida de suas populações, não só pelas espacialidades que ela oferece, mas, também, pelo fato dela ser fruto de um processo. É por meio de um modo mais espontâneo e direto, através da sua prática quotidiana do espaço ou mesmo de intervenções esporádicas sobre a materialidade urbana, que o habitante deveria se envolver na confecção da obra. Mas, para Lefebvre, o termo “participação” continha um sentido diferente daquele que hoje possui. Seria mais do que votar ou participar de uma assembleia. Seria por meio de um modo mais espontâneo e direto, através da sua prática quotidiana do espaço ou mesmo de intervenções esporádicas sobre a materialidade urbana, que o habitante deveria se envolver na confecção da obra

Além da participação, para Henri Lefebvre (1968), o direito à cidade deveria garantir aos moradores da cidade, entre outras coisas, a possibilidade de se apropriarem do espaço.

[o] objetivo desse tipo de possessão [isto é a apropriação] é precisamente de tornar própria alguma coisa, isto é, de adaptá-la a si e, assim, transformar essa coisa em um suporte de expressão de si. A apropriação é, desse modo, simultaneamente uma tomada do objeto e uma dinâmica de ação sobre o mundo material e social com uma intenção de construção do sujeito (SERFATY-GARZON, 2003, p. 27).

A crise de um tipo de urbanismo, resultante da crítica à segregação e da alienação imposta pela concepção abstrata do espaço urbano, traduz-se por uma reivindicação da participação cidadã. As necessidades sociais da sociedade urbana estariam a montante do planejamento das cidades e o planejamento social deveria substituir o planejamento econômico (LEFEBVRE, 1991).

Assim,

o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (a atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito de propriedade) então implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 1991, p. 135).

Esse Direito à Cidade comporta duas dimensões dialéticas:

Para Lefebvre, o direito à cidade é fundado em uma dupla dimensão, por um lado é um clamor, uma necessidade, e por outro lado é um projeto utópico de cidade. Na primeira dimensão, estamos falando da necessidade de todos e de todas de reclamarem, de gritarem, de demandarem direitos fundamentais para a sua reprodução na cidade. Estamos falando de todos os direitos: à mobilidade, ao saneamento, à saúde, educação, à habitação, a falar, a viver, vestir, comer e etc. [...] e isso se reflete tanto nas disputas em torno da lei – como, por exemplo, o plano diretor – como também na luta pela apropriação, no sentido de garantir esses direitos fundamentais. No entanto, esta é apenas uma das dimensões do direito à cidade. Para Lefebvre, o direito à cidade diz respeito a poder criar uma cidade totalmente diferente desta, deixar de ser uma cidade produzida pelo capital e para o capital, e criar uma cidade que seja produzida para as pessoas. Do ponto de vista lefebvriano o direito à cidade é um ideário anticapitalista. Nesse sentido o direito à cidade jamais pode ser institucionalizado, jamais pode ser expresso em uma lei (SANTOS JUNIOR apud RODRIGUES, 2017, p.34-35).

Embora o pensamento desenvolvido por Lefebvre tenha se difundido relativamente bem no meio científico francês, ele não teve forte repercussão no seio da sociedade civil daquele país. Pelo menos não em curto prazo. Evidentemente, muitos dos princípios decorrentes do Direito à Cidade foram materializados nas modalidades contemporâneas do fazer e do viver o urbano. Em particular, os habitantes de cidade ganharam mais acesso à expressão, e, por conseguinte, um maior envolvimento na definição do seu próprio ambiente. Por sua vez, dirigentes políticos e profissionais levaram progressivamente em consideração a crítica dirigida à modernidade arquitetônica e urbanística, modificando assim as suas metodologias em favor de uma prática mais democrática. Mesmo que estas mudanças tivessem sido desejadas na obra escrita por Henri Lefebvre, elas iniciaram-se no contexto francês sem que o Direito à Cidade se constituísse verdadeiramente numa noção mobilizadora. O conceito era tomado como referência um modo tímido e esporádico, para justificar esta ou aquela mudança na maneira de conceber as relações entre atores do meio urbano.

Por sua vez, do outro lado do Atlântico, no seio da sociedade brasileira, foi rapidamente detectado o potencial contido na ideia de um direito à cidade. O Estatuto da Cidade, que este ano celebra 20 anos de sua aprovação,

procurou superar a visão de uma cidade excludente na busca de uma participação efetiva e de uma apropriação real dos habitantes na construção de seus territórios de vida.

Este artigo objetiva refletir sobre como estão as cidades de Santa Catarina 20 anos após o Estatuto da Cidade e indicar caminhos para a superação de seus principais problemas à luz do conceito do Direito à Cidade e dos princípios da Reforma Urbana.

## A cidade catarinense

As cidades em Santa Catarina apresentam características gerais semelhantes às demais cidades brasileiras: são cidades dispersas, segregadas funcional e socialmente, tributárias do transporte individual e com passivo ambiental e social importantes.

Essa realidade urbanística repercute fortemente no cotidiano das pessoas. Ao se refletir sobre a realidade catarinense na sua relação com a cidade, verificam-se elementos de ordem social e econômica que são agravados por questões urbanísticas. Santa Catarina é um estado essencialmente de população urbana, com uma distribuição territorial equilibrada, mas em processo de litoralização e que começa a formar núcleos de grande concentração populacional.

Tomada como elemento fundamental de desenvolvimento humano, a educação apresenta um perfil muito diferenciado no território estadual. Em Santa Catarina, ela apresenta características essencialmente urbanas: 92,8% alunos de 0 a 17 anos frequentam escolas em meio urbano<sup>1</sup>. Também é um ensino predominantemente público, que representa mais de 85% das matrículas no Estado; no entanto, há regiões em que o ensino privado tem até 25% do total dos alunos (Grande Florianópolis), contribuindo para a segregação social e para o aumento dos deslocamentos urbanos, na medida em que a escola privada não tem critério de localização territorial, como na escola pública, onde o aluno deve frequentar preferencialmente a escola mais próxima de seu local de moradia.

---

<sup>1</sup> Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de Santa Catarina (CEDCA/SC). DIAGNÓSTICO DA REALIDADE SOCIAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DE SANTA CATARINA Volume 05. Joinville, 2018.



A falta de locais adequados para moradia constitui um grave problema para uma parte considerável da população das cidades catarinenses. Atualmente, o déficit absoluto em Santa Catarina é de 167.793 unidades, o que equivale ao índice relativo de 7,3%. O déficit observado na área urbana é de 150.173; e na área rural de 16.835. O Estado possui ainda 36.359 moradias classificadas em situação precária<sup>2</sup>. Cidades ricas como Blumenau e Florianópolis apresentam altos índices de favelização e há muito tempo o Estado não apresenta uma política forte de combate ao déficit habitacional. Outro fenômeno importante ligado à falta de moradias é a especulação imobiliária que mantém muitos imóveis fechados, esperando valorização em detrimento de muitas famílias sem moradias. Há cidades, como Florianópolis, onde o número de imóveis fechados (não considerando as residências secundárias, como casas de praia) é superior ao déficit de moradias, caracterizando cidades com muita gente sem casa e muita casa sem gente.

A crise econômica em nível mundial repercute fortemente nas cidades brasileiras e catarinenses. Hoje, no Brasil, são mais de 14,8 milhões de pessoas que procuram emprego<sup>3</sup>. Apesar de Santa Catarina apresentar índices de desemprego inferiores a outros estados brasileiros (em torno de 6%), sua população sofre com a crise e procura alternativas para sobrevivência como o subemprego, a mendicância etc. Uma das manifestações urbanas deste fenômeno é o crescente número de pessoas que passam a dormir e viver em espaços públicos, sem domicílio fixo, constituindo uma importante população em situação de rua, com números que ultrapassam a 100 mil pessoas no Brasil. A miséria cresce na população urbana, deixando ainda mais evidente a insuficiência das políticas públicas de assistência social.

A violência urbana também apresenta indicadores preocupantes em Santa Catarina e tem aumentado nos últimos anos: o Atlas da Violência 2018 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) indicam que, considerando a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, o Estado teve uma variação de 27% nos últimos dez anos (de 11,2 em 2006 para 14,2 em 2016). Em números absolutos, foram 666 mortes em 2006, e 984 em 2016, cuja variação passa para 47,7%. Dentre os

<sup>2</sup> Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2013. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro (2015).

<sup>3</sup> <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/desemprego-atinge-147percent-no-1o-trimestre-diz-ibge.ghtml>, acessado em 06/07/2021.

casos de homicídios, o feminicídio é particularmente alto, sendo que em 2017 aconteceu, em média, um feminicídio por semana. No entanto, a violência não se apresenta de forma homogênea no território urbano: é nas periferias pobres que as pessoas estão mais vulneráveis e sujeitas a ações violentas, tanto da criminalidade quanto das ações seletivas das políticas públicas repressivas. A violência urbana também tem CEP.

O estresse causado pela vida urbana, o sedentarismo, o tempo perdido nos congestionamentos, a poluição das cidades tem igualmente uma repercussão importante na vida das pessoas. Nesse sentido, as políticas públicas de saúde desempenham um papel fundamental. Não menos importante, o esgotamento existencial, a depressão e o suicídio estão muito presentes no estado. De acordo com os dados da Organização Mundial da Saúde, a cada 40 segundos uma pessoa se suicida no mundo e estima-se que, anualmente, mais de 800 mil pessoas morrem por suicídio. O Boletim Epidemiológico de Tentativas e Óbitos por Suicídio no Brasil apontou uma grave situação relacionada ao suicídio em Santa Catarina: a região Sul, apesar de concentrar apenas 14% da população do país, concentra 23% dos registros de suicídio no Brasil.<sup>4</sup>

As cidades catarinenses também apresentam um passivo ambiental importante. A mineração no sul do estado, por exemplo, deixou marcas impactantes, atingindo diretamente a vida de milhares de pessoas. A suinicultura, no meio-oeste e oeste, também tem repercussões ambientais importantes. O tratamento de efluentes é precário para mais de 20% da população e, apesar de ter um índice global de quase 90% de índice de abastecimento de água em 2017, tal serviço é desigualmente distribuído no território. A municipalização dos serviços de tratamento de esgoto e de distribuição de água é um caminho, segundo especialistas, para a privatização do setor. Há ainda um grande caminho a percorrer na questão do destino final de resíduos sólidos, com a necessidade de uma política eficiente de reciclagem e de implantação de substituições dos chamados “lixões” por aterros sanitários. A proteção dos mananciais, principalmente dos dois grandes aquíferos do Estado (Serra Geral e Guarani), precisa de políticas públicas determinadas, pois o abastecimento de água nas cidades catarinenses pode estar comprometido em curto prazo. A questão da poluição atmosférica é igualmente importante; o alto índice de

---

<sup>4</sup> DIVE. Barriga Verde: Informativo Epidemiológico. Ano XV — Edição Especial Março de 2019.

motorização com combustível fóssil dos veículos utilizados nas cidades catarinenses traz consequências importantes para a saúde das pessoas que vivem nas cidades.

Por fim, mas não menos importante, é a condição dos migrantes latino-americanos, principalmente venezuelanos e haitianos, que têm chegado ao estado nos últimos anos; muitos deles são explorados e não têm uma vida digna, não obstante sua formação em seus países de origem. Também para eles a assistência social do poder público é deficiente. Do ponto de vista do fluxo migratório no Brasil, o estado está em condição de destaque, sendo o estado que mais recebeu migrantes internos no país em 2013. Outro fator ligado à demografia diz respeito à migração interna no estado, que apresenta uma forte litoralização, ou seja, os municípios localizados no litoral ou próximos dele têm um aumento (alguns significativos) de população e os municípios localizados no extremo-oeste do estado apresentam um crescimento negativo de população.

## **Construir as bases de outra cidade**

A seguir, o artigo apresenta, de maneira prescritiva, e não exaustiva, algumas medidas importantes para a superação da cidade segregada, dispersa, excludente, consumidora de espaço e tempo e que pouco contribui para a sociabilidade e coesão social. A ordem não é hierárquica e cada uma delas deve ser vista de a partir do princípio de Direito à Cidade:

– *Recuperar os princípios da Reforma Urbana*: o Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001 e saudado com grande euforia por aqueles que lutam por uma maior justiça social no espaço urbano. No entanto, em muitos debates sobre políticas urbanas, principalmente durante o processo de elaboração de Planos Diretores nos mais diversos municípios do país, prevaleceram o formalismo da lei, e os princípios da Reforma Urbana (o direito à cidade e à cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade) foram secundarizados, não obstante a importância do capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988 e da Lei 10.257, o Estatuto da Cidade. Entre esses princípios, destacamos a função social da propriedade urbana, que deveria prevalecer sobre o direito de propriedade, o que levaria a uma maior justiça social na ocupação do solo urbano com uma melhor redistribuição de recursos

gerados com a valorização da terra urbana e da construção civil. Sem o resgate desses princípios, o Estatuto da Cidade perde sua força e coerência.

– *Garantir o direito à cidade concebido como direito a direitos*: a cidade brasileira caracteriza-se por modernização incompleta (Maricato), que condena uma parte considerável da população a viver ao largo de condições mínimas necessárias para uma vida digna: direito à habitação; ao saneamento ambiental, entendido como acesso à água potável, ao esgotamento sanitário, ao destino adequado dos resíduos sólidos e à drenagem urbana; acesso à educação e aos serviços de saúde; possibilidade de mobilidade no território urbano; possibilidade de acesso a espaços públicos de qualidade e ao lazer, entre outros. A cidade brasileira ainda se caracteriza por investimos regressivos, quando partes da cidade já providas de infraestruturas e serviços recebem investimentos vultosos em detrimento de áreas sem nenhum ou quase nenhum investimento. As políticas públicas precisam investir massivamente no desenvolvimento dos territórios carentes de modernização.

– *Garantir o direito à cidade como o direito a outro tipo de cidade*: o direito à cidade não é apenas uma questão de modernização ou desenvolvimento para dispor a cidade de todos os serviços e infraestrutura. Numa segunda dimensão, a cidade deve ser concebida de outra forma, não da maneira como ela é construída sob o sistema capitalista, sujeita apenas aos imperativos econômicos. Ela precisa ser construída a partir das necessidades sociais, às quais deveriam estar subordinadas as necessidades econômicas. Na lógica do Direito à Cidade, os direitos fundamentais seriam providos a partir do princípio da necessidade social e não como um serviço a ser pago por quem pode fazê-lo; é uma cidade diferente que precisa ser construída sobre outras bases.

– *Combater a dispersão urbana*: quanto mais dispersa está a população no território, maior a necessidade do uso de transporte mecânico (na maioria das vezes, utilizando-se do automóvel). Por outro lado, quanto mais compacta é uma cidade, menor a necessidade de uso de transporte. Dessa forma, a mobilidade não tem apenas uma dimensão ligada ao transporte, mas igualmente uma dimensão ligada ao território. Cidades compactas podem até mesmo dispensar a necessidade de transporte para o cotidiano de seus habitantes. E isso não tem a ver com o tamanho da população: por vezes, cidades com uma pequena população apresentam muita necessidade de meios mecânicos de transporte, pois têm sua população dispersa no terri-

tório, e cidades com uma população maior, porém mais compactas, podem prescindir do automóvel ou do transporte público, pois as distâncias são relativamente pequenas e podem ser vencidas a pé.

Na cidade catarinense, como nas demais cidades brasileiras, o preço da terra tem um papel fundamental no aumento da periferação das cidades, aliado ao baixo poder de controle urbano por parte das prefeituras. Dessa forma, as cidades ocupam um grande território, com bairros periféricos de baixa densidade, com a necessidade de implantação de uma rede maior de infraestrutura urbana e de serviços, aumentando ainda mais as dificuldades de gestão urbana.

Faz-se necessário então rediscutir os parâmetros de determinação do perímetro urbano e aumentar a capacidade de controle de uso do solo das prefeituras. É preciso, no entanto, que isso se torne uma premissa para as políticas públicas urbanas. O que se viu com o Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, foi exatamente o contrário, quando a dispersão urbana foi ratificada pela política habitacional.

– *Valorizar o espaço público*: a cidade brasileira tem produzido cada vez mais espaços que se distanciam de espaços verdadeiramente públicos: *shoppings centers*, praças internas de condomínios fechados, áreas de alimentação de centros empresariais etc. Esses espaços não garantem a construção da convivência social necessária para uma cidade verdadeiramente democrática.

Por outro lado, o poder público parece abdicar de sua função de construir esses espaços e, por vezes, delega mesmo a gestão de parques e praças a empresas privadas.

O que se constata de forma crescente nas cidades brasileiras, e a cidade em Santa Catarina não foge à regra, é um esvaziamento do conteúdo do ideal da modernidade (e não modernista) da república; do lugar público como construtor de sociabilidade e de respeito à alteridade. Sob a justificativa do combate à violência, estão sendo construídas cidades cada vez mais excludentes, espaços destinados aos iguais, da mesma classe social.

– *Combater os espaços segregados*: a rejeição dos espaços públicos por parte da elite e classe média brasileira é acompanhada de uma autosegregação na busca de lugares de vida cada vez mais homogêneos e separados da cidade. Isso acontece do ponto de vista residencial, do consumo (onde os *shoppings centers* ocupam um lugar central), do lazer, da educação e mesmo do exercício do trabalho. Se essa autosegregação pode ser tomada como um princípio de

liberdade individual na lógica neoliberal, o poder público, no entanto, não deveria incentivá-la.

Parece haver no contexto brasileiro uma aceitação e mesmo uma valorização dos condomínios fechados e dos *shoppings centers*. Qual a repercussão que isso tem sobre os centros das cidades e na transformação dos bairros tradicionais? São inúmeros os estudos que mostram uma relação direta entre a prática da autossegregação e o esvaziamento das áreas públicas.<sup>5</sup>

– *Favorecer a mobilidade privilegiando a escala humana e recuperar a Política Nacional de Mobilidade Urbana*: há uma distância entre as políticas urbanas da maioria das municipalidades brasileiras e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, aprovada desde 2012, que prevê a valorização do pedestrianismo, dos modais não motorizados e do transporte coletivo. Percebe-se que as ações das prefeituras dão atenção especial às infraestruturas viárias destinadas aos automóveis. Há uma dissociação frequente do planejamento urbano do transporte coletivo. As cidades catarinenses, como Florianópolis, por exemplo, estão longe da compreensão da necessidade de subordinar o crescimento e o desenvolvimento urbano às redes de transporte coletivo: polos geradores de tráfego são criados sem a respectiva criação de transporte coletivo; infraestruturas viárias são construídas sem reservar vias exclusivas para os ônibus, etc.

– *Favorecer a participação*: um dos pilares do Movimento pela Reforma Urbana no Brasil foi a construção de elementos institucionais para a participação da população no desenvolvimento e a gestão de políticas públicas urbanas, de modo a dar voz a uma parte da população historicamente isolada do processo de tomada de decisões sobre a cidade. A partir do capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988, começou a se desenhar uma nova institucionalização no Brasil. Seguiu-se, após a aprovação da Constituição, uma série de eventos importantes, como a aprovação da Lei 10.257 (Estatuto da Cidade), a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, a realização das Conferências das Cidades, etc. O objetivo foi o de diminuir tanto a tecnocracia presente no interior dos órgãos de planejamento estatais quanto a força das elites econômicas locais na definição das políticas e investimentos estatais na cidade.

---

<sup>5</sup> Ver, por exemplo: CALDEIRA, Teresa P. do Rio. *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp. 2000.

No entanto, a questão da participação em Lefebvre (2001) ultrapassa os limites da democracia participativa, ela reivindica o próprio fazer cotidiano da cidade. Para o autor, o direito à cidade deveria, entre outras coisas, garantir a possibilidade de os moradores urbanos apropriarem-se do espaço. Aqui, a apropriação não se trata de uma referência à propriedade ou, ainda, à posse de terras ou imóveis na cidade. Trata-se, antes, da vontade de ver o conjunto dos cidadãos capazes de fazer da cidade seu próprio lugar. Lefebvre (2001) externa, em seu livro, o desejo de que a nova cidade seja a imagem de seus moradores, um suporte da expressão do próprio habitar.

– *Integrar projeto arquitetônico à cidade e democratizar o acesso à boa arquitetura e à engenharia:* o individualismo, as justificativas ligadas à insegurança e o projeto arquitetônico tomado de forma desvinculada da vida urbana criam formas urbanas que dificultam a urbanidade e a sociabilidade: muros, guaritas, pavimentos dedicados a garagens nos andares próximos à rua, desconsideração aos imóveis de entorno etc. fazem parte de nossa paisagem urbana.

Por outro lado, grande parte da população brasileira está alijada de projetos de arquitetura e de engenharia. Em uma pesquisa realizada em 2015 pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e pelo Instituto Datafolha, aponta-se que a maioria das reformas ou construções particulares no Brasil é feita sem a assistência de um profissional especializado. A partir de uma amostra, a pesquisa constatou que 54% da população economicamente ativa já construiu ou reformou imóvel residencial ou comercial. Desse grupo, 85,40% fizeram o serviço por conta própria ou com pedreiros e mestres de obras, amigos e parentes. Apenas 14,60% contrataram arquitetos ou engenheiros (CAU/Datafolha, 2015). Em grande parte, isso é devido à falta de capacidade de pagar pelo serviço, o que pode ser minimizado pela aplicação da Lei 11.888/2008, que, no artigo 1º “[...] assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no artigo 6º da Constituição Federal”. Resta, no entanto, o desafio de colocá-la em prática.

## Considerações finais

O homem constrói a sua casa e a casa o constrói. Nossas cidades não são apenas o cenário no qual desempenhamos papéis; a forma como elas são

construídas tem alto grau de determinação na forma como vivemos e nos relacionamos com o outro. Nossa sociedade está fraturada e construímos espaços segregados, que reforçam uma sociedade dividida. Construímos cidades dispersas no território e por isto passamos grande parte de nosso tempo em deslocamentos. Não construímos espaços públicos de qualidade e nos refugiamos cada vez mais em espaços privados.

A cidade pode congrega, gerar saúde, alegria, festa, cumplicidade ou não...

## Referências

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp. 2000.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (CEDCA/SC). *Diagnóstico da realidade social da criança e do adolescente do estado de Santa Catarina*. Volume 05. Joinville, 2018.

DIVE. Barriga Verde: *Informativo Epidemiológico*. Ano XV — Edição Especial Março de 2019.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.  
MCidades. *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2013*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro (2015).

RODRIGUES Rute Imanishi. O direito à cidade na academia e nas ruas. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al. *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017

SERFATY-GARZON. L'appropriation. In: SEGAUD, M.; BRUN, J.; DRIANT, J. (Orgs.). *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*. Paris: Armand Colin, 2003. pp. 27-30.



# Plano Diretor Participativo do Município de Içara: expectativas e frustrações

Jorge Luiz Vieira e Miguel Angel Pousadela

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 elevou o município à categoria de executor da política urbana e ampliou suas condições de autonomia jurídica, política e financeira, o que conduziu a uma mudança no conteúdo das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade (EC), Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ao regulamentar os artigos 282 e 283 da Constituição de 1988, criou instrumentos para que os municípios pudessem cumprir seu papel constitucional como principais executores da política de desenvolvimento urbano.

Esta lei estabeleceu o plano diretor como instrumento básico e ordenador do processo de planejamento de todo o território municipal, atrelando, às suas diretrizes e prioridades, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, o plano diretor se tornou obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e para aquelas inseridas na área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O município de Içara contava, em 1991, segundo o Censo do IBGE, com população total de 38.095 habitantes, e população urbana de 27.367 habitantes (71,84% da população total), quando foi aprovado o plano diretor que até a presente data se encontra em vigor. E, embora o Estatuto da Cidade

tenha sido aprovado em 2001, e fixado o prazo de cinco anos para que os municípios implementassem ou revisassem seus planos diretores, somente ao final de 2008 é que se inicia o processo.

O município de Içara, ao ter população superior a 20 mil habitantes e ser impactado pela duplicação da BR-101, foi beneficiado com recursos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Entre 2008 e 2011, coube à CODESC (Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina) gerenciar o processo de licitação para contratação dos 34 municípios impactados, de Biguaçu a Passo de Torres. Quando se deu a solenidade de entrega destes planos, em dezembro de 2011, alguns municípios se recusaram a implementar o que havia sido proposto pela empresa vencedora da licitação. Este foi o caso de Içara, cujo processo participativo foi contestado por integrantes do Núcleo Gestor, o que levou o município a abrir uma nova licitação, com recursos próprios, em 2014.

No início daquele ano, a Prefeitura Municipal de Içara (PMI) deflagrou o processo licitatório de revisão do Plano Diretor aprovado em 1991, ou seja, 23 anos depois o poder público assumiu o compromisso com a população do município de Içara para discutir e avaliar o resultado da aplicação daquele plano, bem como discutir e avaliar se as alterações introduzidas posteriormente, sem uma leitura de conjunto da realidade territorial e urbana, atendiam ao interesse comum e se o que estava posto atendia ao marco legal introduzido, especialmente pela Lei nº 10.287/2001 (EC), pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e pela Lei 6.766/1979 e suas alterações posteriores, que dispõem sobre o parcelamento do solo urbano, além de toda normativa ambiental das esferas federal e estadual, já que o município não dispõe ainda de Código Ambiental.

O objetivo do presente artigo é, portanto, apresentar o processo de elaboração da revisão do Plano Diretor do Município de Içara, ocorrido entre 2014 e 2018, com ênfase na metodologia de instrumentalização do Núcleo Gestor e na capacitação do Corpo de Delegados para compreensão das leituras comunitárias e das leituras técnicas, preparando-os para as Audiências Públicas.

### **III OPUR - Içara 2013-1**

Em 18 de fevereiro de 2013, a Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) e a PMI assinaram um convênio de cooperação visando a elaboração, execução e apresentação, em forma de relatório, da

III OPUR – IÇARA (3ª Oficina de Projeto Urbano de Içara/SC), com início em 25 de fevereiro de 2013 e término em 11 de março de 2013. O município de Içara recém havia sofrido o desmembramento do distrito de Balneário Rincão e o Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNESC havia realizado duas experiências anteriores de oficina: em 2007, a I OPUR de Urussanga e, em 2009, a II OPUR de Balneário Rincão.

As atividades da Oficina foram desenvolvidas nos Ateliês do curso de Arquitetura, conforme previsto na Proposta Pedagógica de Atividades do Ateliê de Projeto, e contaram com a participação de todos os acadêmicos e professores da disciplina Projeto de Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo I a VIII, organizados em 9 Grupos Interfase (GI), para levantar questões e propor ideias para o desenvolvimento urbano de Içara. Posteriormente, as propostas surgidas da Oficina foram apresentadas às autoridades municipais e aprofundadas nos Ateliês de Projeto e na disciplina Estudos Urbanos, até o final do primeiro semestre de 2013. A universidade entregou o resultado da oficina por meio de Relatório Final e maquetes eletrônicas e físicas, que ficaram expostas no térreo do paço municipal.

Os resultados deste evento motivaram dois professores e egressos do curso que, por meio da empresa Via Urbi Ltda., participaram da licitação ocorrida em 2014. A equipe técnica base, apresentada pela empresa Via Urbi, era integrada pelos dois arquitetos e urbanistas, professores de Arquitetura da UNESC, uma engenheira de agrimensura, um engenheiro ambiental, um advogado especializado em direito urbanístico e uma egressa do curso contratada como arquiteta.

## **O município de Içara e a região**

O município de Içara se localiza no Sul de Santa Catarina, distante 190 Km da capital, Florianópolis, e a 10 Km de Criciúma. Com área territorial de 294,1 Km<sup>2</sup>, segundo o Censo do IBGE de 2010, possuía população total de 58.833 habitantes (incluía ainda a população do atual município de Balneário Rincão), sendo que próximo de 90% viviam na área urbana. Atualmente, faz parte do conurbado Criciúma-Içara-Forquilha, nos limites entre o bairro Presidente Vargas (Içara) e o bairro Próspera (Criciúma).

Sua mancha urbana se mostra mais consolidada onde é relativamente concêntrica, a partir do cruzamento do ramal ferroviário com a rodovia SC-445. Ao longo dessa rodovia, no sentido noroeste, se verifica o processo de expansão que dá origem à conurbação com o município de Criciúma e, no sentido sudeste, tendo como centro o cruzamento da SC-445 com a BR-101, uma expansão relativamente dispersa, formada em torno dos bairros Vila Nova, Barracão e Aurora.

Içara é classificado em termos populacionais, segundo o IBGE, como município de pequeno porte, já que possui população inferior a 100 mil habitantes. Com o desmembramento do distrito de Balneário Rincão, em 2003, e sua efetiva instalação como município em 2013, a área territorial do município de Içara se reduziu para 228,928 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2016) e a população estimada pelo IBGE para 2020 era de 57.247 habitantes.

As principais atividades econômicas são apicultura, confecção, metalúrgica, indústria de descartáveis e produção agrícola, com destaque para arroz, feijão e fumo. Com a conclusão da duplicação da BR-101, melhorias na manutenção da SC-445 e conclusão da Via Rápida, verificasse a implantação de novas empresas, inclusive de entrepostos atacadistas. A diversificação de acessos à BR-101, aliada à oferta de áreas preparadas pelo município para receber novas indústrias, tem atraído empresas de pequeno, médio e grande porte.

Algumas questões importantes como o correto dimensionamento do perímetro urbano já vinham sendo discutidas no âmbito da prefeitura, através de relatórios de assessores contratados que alertavam sobre a excessiva área do mesmo com relação ao tamanho da população do município.

O novo Plano Diretor de Içara devia resolver os problemas internos do município de Içara como o parcelamento, uso e ocupação do solo dentro do perímetro urbano, a preservação de áreas verdes e o cuidado com os cursos de água, como também os externos, resultado de sua conurbação com Criciúma. Vale lembrar que Criciúma é o sétimo município em população (dos 295 de Santa Catarina), com 217.311 habitantes, Içara o 25º, com 57.247 habitantes, e Forquilha o 51º, com 27.211 habitantes (IBGE 2020).

A Lei Complementar nº 495, de 2010, instituiu a Região Metropolitana Carbonífera (RMC), cujo principal objetivo é a viabilização de

sistemas de gestão de funções públicas de interesse comum dos municípios abrangidos. É constituída por um **Núcleo** metropolitano e uma **Área de expansão**.

A RMC é integrada por 26 municípios, com população de 611.229 habitantes, PIB de R\$ 8,3 bilhões (IBGE 2018) e tem Criciúma como cidade-sede. Seu núcleo é formado por sete municípios, dentre eles Criciúma, Içara e Forquilha.

Um intenso movimento pendular de pessoas acontece entre Forquilha e Criciúma e, entre esta e Içara, através do eixo contínuo constituído pelas Avenidas Centenário e Universitária e pelas rodovias SC-443 e SC-445. Em 2014, após algumas audiências com o Departamento de Infraestrutura de Santa Catarina (DEINFRA), a comunidade de Içara solicitou que o órgão estudasse um projeto de revitalização e de duplicação da SC-445 como continuidade da Avenida Centenário, visando sua futura municipalização e regionalização do principal corredor de transporte público, constituído pela linha troncal do município de Criciúma. Portanto, para a mobilidade urbana, era essencial que o Plano de Mobilidade fosse contratado junto com o Plano Diretor, de modo a se articular um corredor contínuo intermunicipal, mas ele foi contratado antes, o que dificultou muito a coordenação dos dois planos.

## O processo de desenvolvimento do PDP

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) de Desenvolvimento Territorial do Município de Içara foi pautado pela condição da participação da comunidade na tomada de decisões por meio de etapas planejadas e orientadas pela equipe técnica contratada. Nas reuniões preliminares, se formalizou a composição do Núcleo Gestor (**NG**) e do Grupo Executor (**GE**). O Colégio de Delegados (**CD**) foi composto por integrantes eleitos ao final de cada reunião de Leitura Comunitária, nas oito regiões de planejamento. Ao Grupo Executor (GE) ficou definido o papel de acompanhamento e suporte técnico ao processo e ao Núcleo Gestor (NG) a tarefa de acompanhar e monitorar o processo de revisão do plano. O GE e o NG aprovaram o Regimento Interno de Funcionamento do processo de revisão e os 19 temas básicos trabalhados como itens iniciais, nas quatro reuniões de Leitura Comunitária (Figura 1).

**Figura 1: Painel de Classificação por Temas definidos previamente pelo GE e NG. Aplicação nas Reuniões de Leitura Comunitária – Salão Paroquial da Igreja de Vila Nova**



Fonte: autores.

Em seguida, foram formuladas as temáticas preliminares de abordagem da realidade e a definição da metodologia de condução das reuniões de Leitura e Diagnóstico da Realidade do município, e de capacitação do NG, GE e CD, em quatro módulos temáticos. A partir do diagnóstico de cada leitura e das sobreposições que se fizeram de algumas delas, combinadas com as observações e questionamentos registrados ao longo das reuniões, que se fizeram com o NG, GE, CD e técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Controle, foi possível definir os eixos norteadores e as diretrizes que orientaram a elaboração do anteprojeto de lei do PDP. Disso, decorreram as proposições fundamentais da revisão do PDP, que compreendeu a redefinição do Perímetro Urbano e as definições do Macrozoneamento, do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, dos Parâmetros Urbanísticos e da Função Social da Propriedade.

### **Metodologia para a Leitura Técnica e Comunitária**

Foram necessárias quatro leituras distintas e indispensáveis para se montar cenários da realidade local, que foram: **a.** Leitura comunitária (Figura 2), **b.** Leitura setorial, **c.** Leitura técnica e **d.** Leitura da legislação atual (re-

visão jurídica). Para cada leitura foram utilizadas estratégias e metodologias distintas para a obtenção dos dados necessários que alimentaram o **Diagnóstico da Realidade Local**, principal objetivo a ser alcançado pelo cruzamento das quatro leituras. E, a partir desse diagnóstico, passou-se à elaboração das diretrizes, eixos norteadores e propostas para definição do anteprojeto de lei.

**Figura 2: 1ª Leitura Comunitária – Reunião Regional - Regiões 1 e 2**



**Região 1:** Presidente Vargas, Lot. J. Marili, Lot. Capri, Lot. Centenário, Liri, Demboski e Linha Anta.

**Região 2:** Centro, Raichaski, Cristo Rei, Primeira Linha, IAPETEC, Santo Expedito e 1º de Maio.

**Data:** 24 de junho de 2014.

**Local:** Sede da FAI, situada na Praça da Juventude Fernando Pacheco, Centro, Içara/SC.

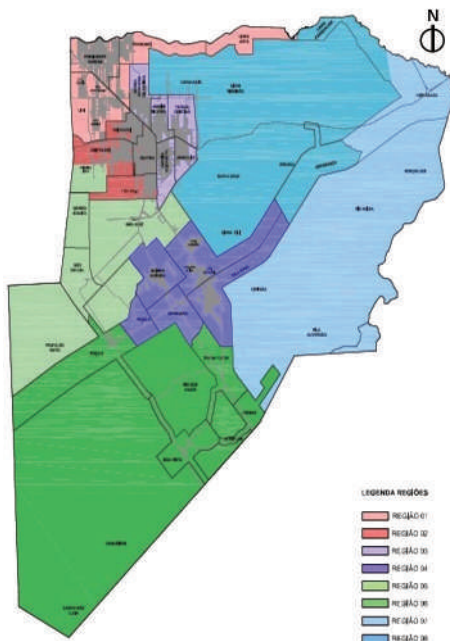
Fonte: autores.

**a. A Leitura Comunitária** (Figura 2) seguiu o formato previamente definido no Termo de Referência do Edital de Licitação, pelo qual o município de Içara foi dividido em oito regiões, tendo sido agrupadas por proximidade duas regiões por reunião de trabalho (Figura 3). Todo o material de pranchas elaborado em cada um dos encontros regionais (Figuras 4 e 5) foi entregue para a Prefeitura de Içara, após finalizada a sistematização das respostas que a comunidade deu, sobre os temas definidos durante as reuniões preparatórias

que a Via Urbi realizou junto ao NG e GE. Esse material, somado aos registros de filmagem e fotográfico, faz parte do acervo do processo de discussão e votação sobre os problemas e potencialidades do município de Içara em todo seu território, apontados pelos participantes das reuniões regionais (Figura 6). Ao final da Leitura Comunitária de cada região se procedia com a eleição dos delegados que comporiam o Colégio de Delegados do processo de revisão do Plano Diretor (Figura 7).

**b.** As duas reuniões de **Leitura Setorial**, não previstas inicialmente no Edital de Licitação, foram necessárias para se obter a visão daqueles que representam setores específicos e das diversas entidades que atuam no município. Em uma reunião prévia do GE e do NG com a Via Urbi se elencaram as entidades atuantes para as quais a Secretaria Municipal de Planejamento e Controle enviou convites, para que estas indicassem nomes dos representantes para as duas reuniões setoriais programadas. A metodologia de trabalho aplicada nessas reuniões foi semelhante àquela empregada nas reuniões de leitura comunitária. Das leituras setoriais e comunitárias resultou a produção de 13 mapas.

**Figura 3: Município de Içara – Regiões de Leitura Comunitária do PDP**



Mapa sem escala  
Fonte: autores.

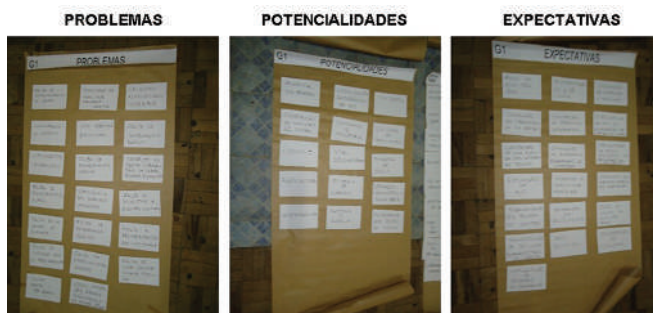


**Figura 4: Grupos de Trabalho de Leitura Comunitária – Salão da FAI**



Fonte: autores.

**Figura 5: 3ª Reunião Regional. Painéis da Leitura de cada Grupo de Trabalho. Grupo 1**



Fonte: autores.

**Figura 6: À esquerda: leitura das expectativas de cada grupo; à direita: votação de prioridades dos problemas sobre o painel de classificação – Centro Comunitário Vila São José**



Fonte: autores.

**Figura 7: Momento de eleição dos Delegados da Região 5 – Centro Comunitário Vila São José**



Fonte: autores.

**c. A Leitura Técnica** se constituiu de informações e levantamentos de dados referentes aos aspectos geográficos, físicos, sociais, educacionais, culturais, ambientais, habitacionais, fundiários e econômicos do município e região, tendo a pesquisa se desenvolvido na busca de dados em órgãos oficiais dos governos municipal, estadual e federal, de instituições locais e regionais, do IBGE, do IPEA e do SEBRAE e no mapeamento das condicionantes físicas, naturais e ambientais do município, mapeamento dos equipamentos públicos e comunitários, dos serviços públicos, como a coleta e destinação dos resíduos sólidos, da infraestrutura viária e de transporte, da mobilidade urbana, do saneamento, de drenagem, de energia e de comunicação, mapeamento do uso e ocupação do solo, mapeamento das áreas degradadas (vegetação, solo e água) e mapeamento da infraestrutura regional. Da leitura técnica resultou a produção de 7 mapas da escala regional e 73 mapas da escala do território municipal.

**d. A Revisão Jurídica** compreendeu a leitura da legislação vigente atualmente no município, que tenha algum impacto ou relação com o processo de desenvolvimento sobre o seu território. Basicamente, no caso de Içara, compreendeu a leitura da Lei Orgânica Municipal, a Lei do Perímetro Urbano, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, o Código de Obras e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, além do acompanhamento do processo de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, que se deu em paralelo com o processo de revisão do Plano Diretor, embora aquele estivesse em estágio de elaboração final.

O **Diagnóstico da Realidade Local** resultou da leitura dos mapas regionais e municipais, com a elaboração de 14 mapas de cruzamentos de informações, pela sobreposição de mapas da escala municipal previamente selecionados (álgebra de mapas). Os mapas cruzados do Diagnóstico da Realidade Local permitiram elaborar os primeiros mapas de propostas, e o respectivo texto do anteprojeto de lei.

O conjunto de mapas de propostas e os respectivos textos do anteprojeto de lei do plano foram disponibilizados em uma página do portal da Prefeitura Municipal de Içara, para que qualquer cidadão interessado pudesse ter acesso ao conteúdo que seria tratado nas audiências públicas. Ao todo, foram três audiências, sendo que a terceira se desdobrou em três sessões em datas distintas, devido ao volume de informações que entraram em debate, pois tratavam em maior detalhe do zoneamento de uso e ocupação do solo,

tema que invariavelmente é o que tem o maior interesse dos agentes privados que atuam na produção do espaço urbano.

**Figura 8: 1ª Audiência Pública – 19/08/2015 – Salão da FAI**



Fonte: autores.

## Breve avaliação do resultado

A avaliação do processo e da proposta, que resultou das reuniões com o CD, NG e GE, teve pontos positivos e fragilidades. Entre os pontos positivos se destacam aspectos metodológicos do processo de capacitação e de participação comunitária, e de proposições de reordenamento do território municipal.

A metodologia participativa aplicada na leitura comunitária e nas audiências públicas foi avaliada positivamente por membros do NG/GE e pelos delegados que lideraram o processo desde o seu início, assim como a capacitação dos membros de NG, GE e CD, realizada em quatro módulos pela empresa contratada que, para a maioria da assistência, foi fator motivador de participação e de empoderamento ao longo do processo.

Com relação aos pontos fortes das propostas, cabe destacar a redução do perímetro urbano, considerando projeção mais realista de crescimento populacional, como forma de conter o espraiamento urbano, a transformação da área rural em urbana, a conseqüente degradação ambiental e o aumento

dos custos de infraestrutura, transporte e manutenção. Na questão ambiental se focou na necessidade de preservação dos recursos naturais existentes, principalmente com a criação de Áreas de Proteção Ambiental (APA Santa Cruz e APA Morro Bonito), delimitação no mapa de zoneamento das Áreas de Proteção Permanente (APPs) dos cursos d'água, transformando-as em corredores verdes associados à mobilidade urbana interbairros. O plano propôs a integração das APPs com as praças dos novos bairros, com base nas ideias que surgiram durante a OPUR-Içara, realizada em 2013, pelo curso de Arquitetura e Urbanismo da UNESC.

Outro ponto importante, do ponto de vista da mobilidade urbana e integração regional por transporte público de qualidade, foi a proposta de transformação da SC-445 em avenida municipal para dar continuidade ao sistema troncal de transporte público de ônibus de Criciúma, permitindo futura integração da área conurbada Içara-Criciúma-Forquilha por meio de um corredor exclusivo de escala regional.

Entre os pontos que fragilizaram o processo se observam a ausência dos empresários nas reuniões comunitárias, especialmente do setor imobiliário e da construção civil, e ínfima participação de representantes do poder legislativo municipal. Também se verificou ausência dos profissionais do campo da arquitetura e das engenharias e falta de interesse no acompanhamento do processo por parte do curso de Arquitetura e Urbanismo da UNESC e da Universidade em geral. Houve também falta de coordenação, por parte do poder público municipal, ao ter contratado o plano de Mobilidade Urbana antes do PDP.

Entre a equipe técnica da empresa contatada se verificou certa fragilidade da visão da preservação ambiental por parte do engenheiro ambiental contratado para assessoramento. E, por último, a Comissão Temporária de Acompanhamento e Tramitação do PLCPE nº 4/2018, da Câmara Municipal de Içara, em momento algum consultou a empresa responsável pelo plano para qualquer esclarecimento.

A forma como os representantes da Câmara Municipal de Vereadores vêm conduzindo o processo deveria ser alvo de uma investigação pelo Ministério Público estadual, mas, para isso ocorrer, deveria haver uma denúncia por parte de representantes do Colégio de Delegados ou do Núcleo Gestor. Porém, o desgaste do tempo e a sensação de impotência propiciam a atuação arbitrária e autoritária dos vereadores.

Das 34 emendas apresentadas pela Comissão de Acompanhamento e Tramitação do PLCPE nº 4/2018, da Câmara Municipal, gestão 2021-2024, algumas são reveladoras:

- Eliminam as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social por considerar a área prevista no PLCPE Nº 4/2018 do PDP “exagerada para o tamanho de nosso município”. Outro objetivo, que é colocado claramente, é evitar a concentração dos empreendimentos sociais e propõe sua dispersão na cidade.
- Excluem do zoneamento as ZEIAS – Zonas Especiais de Interesse Ambiental por estarem “locadas em áreas estratégicas para o desenvolvimento do município”. E propõem substituí-las por ZRC – Zona Residencial de Condomínios e ZMD – Zona Mista Diversificada.
- Excluem a APA do Morro Bonito e a substituem por uma ZUAS – Zona de Uso Agrícola Sustentável, local onde é permitida uma empresa privada que armazena esgoto sanitário coletado no processo de desentupimento de fossas sépticas.
- Na APA Santa Cruz, propõem excluir áreas de preservação com 500 m de largura nas duas margens da BR-101 e substituir por ZI I – Zona Industrial I. Prometem uma área de preservação equivalente próxima da APA.
- Propõem uma ZI II – Zona Industrial II nas margens da Via Rápida que o PDP tinha evitado pelo fato de o local ter inúmeras nascentes e cursos d’água.

A proposta dos vereadores não determina o que não pode ser ocupado, como as áreas alagáveis que deveriam funcionar como lagoas de contenção de enchentes que são frequentes em alguns pontos do centro. E não trabalham com a hipótese da municipalização da SC-445 como avenida, e por esse motivo não preveem uma densidade suficiente para comportar um sistema troncal de transporte público integrado como o da Av. Centenário de Criciúma fazendo a conexão no terminal do bairro Próspera.

## **Considerações finais**

Os desdobramentos da elaboração do projeto de lei de revisão do PDP do Município de Içara evocam reflexões sobre o papel dos poderes executivo

e legislativo municipal na condução do processo de discussão e aprovação do mesmo, diante da dicotomia da racionalização de uso e ocupação do território e os interesses dos agentes que estão diretamente envolvidos com a produção do espaço. O protagonismo da comunidade, por meio de seus representantes comunitários, foi trágico pelos interesses dos grupos que detêm o privilégio do controle sobre os agentes do Estado, especialmente sobre os vereadores, que se submetem ou se coadunam à hegemonia do mercado imobiliário e descartam qualquer proposta que se coloque em choque com seus interesses.

Para a comunidade fica a sensação de ter participado de um circo, ficando seus representantes no palco distraindo a plateia, enquanto os agentes imobiliários atuam nos bastidores em dois atos. No primeiro ato, tentam encaminhar suas propostas por meio do executivo e, quando suas pautas não são contempladas, procuram desqualificar o processo de planejamento em curso. No segundo ato, agem sobre os vereadores que, salvo raríssimas exceções de representantes de base popular, estão conduzindo o processo de maneira totalmente arbitrária, seja para salvaguardar interesses de terceiros, seja para seus próprios interesses. Com isso, o resultado que se vislumbra é de continuidade da anarquia sobre o uso e a ocupação do território e, conseqüentemente, da manutenção dos privilégios dos grupos sociais hegemônicos em detrimento da justiça social e da sustentabilidade econômica e ambiental.

O processo de participação da comunidade, por meio do Corpo de Delegados (CD) e do Núcleo Gestor (NG) contou, em todas as etapas, com a assessoria da equipe técnica contratada, desde a capacitação inicial até as audiências públicas (Figura 8). A Câmara de Vereadores, que em momento algum consultou a equipe técnica contratada, não participou das audiências públicas e, três anos depois, apresenta 34 emendas que, em termos gerais, ignoram o princípio fundamental da função social da propriedade e os ambientais de preservação das áreas verdes e das nascentes e cursos de água.

No texto das 34 emendas, em momento algum os vereadores mencionam que o PDP que estão questionando e alterando tem a aprovação da comunidade em audiências públicas convocadas pelo NG e realizadas pelo executivo municipal, em cumprimento do estabelecido na Lei nº 10.257/2001, do Estatuto da Cidade, das quais deveriam ter participado e debatido, algo que não fizeram.

Dos atuais 15 vereadores que integram a Câmara Municipal, eleitos para a gestão 2021-2024, apenas 5 foram reeleitos e, portanto, fizeram parte

da composição da Câmara que recebeu, da empresa contratada, o PLEPE nº 4, em outubro de 2018. Dos 15 vereadores da gestão 2017-2020, poucos acompanharam o processo de discussão, assim como os empresários da construção civil e da indústria, somente interessados nos parâmetros urbanísticos das zonas com potencial para a exploração imobiliária. Em 2021, mudou a composição da Câmara, mas não o espírito de negação da vontade popular expressa nas audiências públicas.

## Referências

ABIB, S. W.; OLIVEIRA, Roberto de. Participação popular no planejamento urbano: uma construção teórico-metodológica. In: *Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário*, 2008, Florianópolis. 8º Congresso de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial, 6º Encontro de Cadastro Técnico Multifinalitário para os Países do MERCOSUL, 3º Encontro de Cadastro Técnico Multifinalitário para os Países da América Latina. Florianópolis, 2008. v. 01. p. 1-12.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*: estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BURNETT, Frederico Lago. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista*: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. São Paulo: Annablume; São Luís: Fapema, 2011.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MORAES, Sérgio T.; SABOYA, Renato; ABIB, Stavros Wrobel; REIS, Maria José. Capacitação e Mobilização: a Perspectiva da Participação Cidadã no Plano Diretor de Balneário Camboriú. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, v. 10, p. 567-587, 2010.

POUSADELA, Miguel A.; VIEIRA, Jorge L. *III OPUR - Içara*. 1ª ed. Criciúma/SC: Prefeitura Municipal de Içara - UNESC, 2013.



POUSADELA, Miguel A. et al. *Relatório de renovação do reconhecimento do Curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da UNESCO (Presencial)*. 97 f. Criciúma/SC: Curso de Arquitetura e Urbanismo, UNESCO, 2016.

ROGERS, Richard. *Cidades para um pequeno planeta*. Barcelona: Gustavo Gili, 2001.

SABOYA, Renato. Processos participativos de tomada de decisões: visualizando formas e ideias na busca pelo consenso. In: *Anais*. XIV Congresso de la Sociedad Iberoamericana de Gráfica Digital, Bogotá, 2010.

SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. *Guia de atuação no ordenamento territorial e meio ambiente*. Coordenado por Paulo Antônio Locatelli. Florianópolis: MPSC, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

VIA URBI. *Curso de Capacitação do NG-GE-CD*, 4 cadernos. Criciúma: Via Urbi, 2015.

VIA URBI. *PLCPE 04/2018* – Projeto de Lei Complementar do Poder Executivo referente ao novo Plano Diretor do Município de Içara. Criciúma: Via Urbi, 2018.



# O associativismo na elaboração de planos diretores no Médio Vale do Itajaí

Luiz Alberto Souza

## Introdução

Para cumprir a exigência prevista no Art. 41 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), oito municípios de pequeno porte, todos com menos de vinte mil habitantes e integrantes da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), firmaram parceria para, de forma consorciada, elaborar seus primeiros planos diretores. Naquele momento, tratava-se de grande desafio, pois nenhum dos municípios possuía experiência na área do planejamento urbano. As cidades integrantes dessa parceria foram: Ascurra, Apiúna, Benedito Novo, Botuverá, Doutor Pedrinho, Guabiruba, Rio dos Cedros e Rodeio (Figura 1), e a primeira tarefa dada aos prefeitos foi a de implantar, por meio de lei, o respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, instância que iria também atuar como Núcleo Gestor do Plano Diretor.

**Figura 1: Municípios integrantes da parceria com a AMMVI**



Fonte: Equipe da AMMVI, 2014.

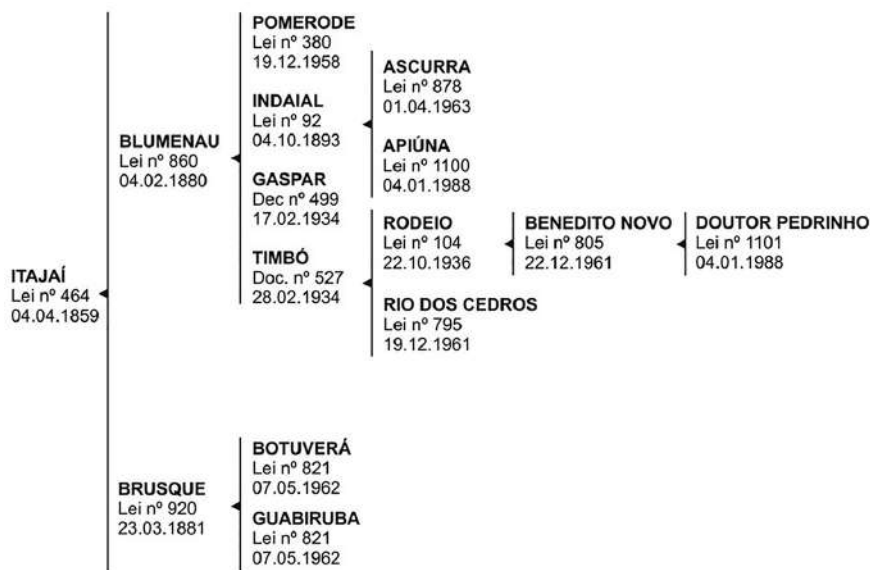
Por outro lado, a responsabilidade da AMMVI era de montar uma equipe técnica para dar suporte necessário para o processo de elaboração dos planos. A metodologia adotada consistiu primeiramente em dialogar com a comunidade local para contribuir na leitura participativa da realidade municipal, ao mesmo tempo em que a equipe técnica realizava o levantamento de dados, o mapeamento territorial para a leitura técnica. Para a etapa final das

estratégias, propostas e diretrizes de desenvolvimento urbano, a metodologia foi utilizar oficinas temáticas e audiências públicas para propiciar a participação efetiva da comunidade e das entidades representativas da sociedade civil organizada. A elaboração do projeto de lei do plano, bem como a redação final dos cadernos técnicos, foi feita pela equipe da AMMVI, sendo posteriormente enviada para os municípios tramitarem em suas respectivas casas legislativas. Para todos os planos foi recomendado que se efetuasse uma revisão a cada cinco anos. No período compreendido entre os anos de 2013 e 2014, esses oito planos diretores foram submetidos a esse processo de revisão para atualização de seu conteúdo e monitoramento de resultados, além de cumprir os requisitos exigidos pelo Estatuto da Cidade. Durante todo o processo foi fundamental o engajamento popular na expectativa que esse instrumento urbanístico pudesse efetivamente contribuir na melhoria das condições de vida dessas cidades.

## **O contexto regional**

O arranjo territorial da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI) concentra um total de 14 municípios (Figura 1). Juntas, essas cidades, do trecho mediano da bacia hidrográfica do Rio Itajaí, ocupam aproximadamente 5% do território de Santa Catarina. À época do processo, em termos de dinâmica populacional, a região possuía população estimada em 667 mil habitantes. Hoje, essas mesmas cidades atingem a estimativa de 808 mil habitantes (IBGE, 2020), um crescimento médio de 17%. Trata-se de território formado por municípios de pequeno e médio porte, com destaque para a cidade de Blumenau, que exerce a função de polo econômico e turístico da região. Historicamente, as primeiras colonizações do Vale do Itajaí começaram a partir da metade do século XIX, por imigrantes alemães e italianos, que chegaram atraídos após a promulgação da primeira Lei de Terras no Brasil (1850), que possibilitava a aquisição de glebas por estrangeiros. Esses colonos passaram a se dedicar primordialmente à agricultura, fundando diversas colônias ao longo do Vale do Itajaí. Essa rede urbana se formou originariamente a partir do município de Itajaí, de onde se emanciparam as colônias de Blumenau e Brusque, e a partir destas foram surgindo os demais municípios.

**Figura 2. Linha do tempo da emancipação dos municípios**



Fonte: Equipe técnica da AMMVI, 2014.

## Metodologia adotada na elaboração dos planos diretores

Uma das primeiras estratégias da equipe foi promover um processo coletivo para mapeamento das fragilidades existentes, bem como identificar possíveis alternativas para o desenvolvimento sustentável desses municípios. Havia uma expectativa de buscar identificar o capital humano e as formas tradicionais de produção econômica existentes. O processo permitiu a discussão de temas comuns aos municípios, como por exemplo: definição de áreas de preservação permanente, turismo sustentável, saneamento, agricultura familiar, estratégias de desenvolvimento local e a utilização dos recursos hídricos, uma vez que todos os municípios pertenciam à mesma bacia hidrográfica. Como embasamento teórico utilizaram-se princípios e estratégias que contemplassem as seguintes dimensões de sustentabilidade: *espacial, ecológica, social, econômica e cultural*, como forma de promover novas formas de gestão do território (SACHS, 1993). Durante o processo, a equipe procurou sempre destacar a importância das escalas de planejamento, buscando construir um

pensamento regionalizado nas ações a serem desencadeadas entre os municípios. A perspectiva de um trabalho elaborado e coordenado simultaneamente em oito municípios de pequeno porte parecia não somente uma oportunidade ímpar, mas, principalmente, uma experiência que deveria abrir caminho para novas práticas de planejamento urbano. Uma rápida análise dos dados populacionais mostrava que o viés da participação popular se apresentava como desafiadora, devido à baixa densidade populacional, aliada à ausência de experiências ou de processos anteriores de planejamento urbano nessas cidades. Por outro lado, o debate conceitual a respeito desta temática ainda não se mostrava suficientemente consensuado, tanto pela equipe técnica como pelos demais atores da comunidade, para ser capaz de superar os limites e desafios dessa ausência de práxis. Se por um lado o processo se apresentava como inovador, tanto em sua forma de agir como de fazer o planejamento, ao mesmo tempo era ainda pouco apoiado por ações efetivas das diversas instâncias e órgãos vinculados ao poder público.

Naquele momento acreditava-se que somente através da implantação de um processo de planejamento urbano realmente participativo e comprometido com políticas públicas inclusivas seria possível contribuir para o avanço dessa nova forma de exercício de cidadania e de promoção social. Nesse sentido, um dos aspectos relevantes nesse caso versava sobre a questão do desenvolvimento local, pensado de forma integrada e que se apresentava como possibilidade real a ser discutida e implantada por esse consórcio de municípios. Identificava-se, nessas cidades, características que apontavam a possibilidade de existir um capital social e cultural ainda pouco explorado. Com base nessa premissa passa-se a focar o potencial criativo existente para criar condições favoráveis a seu desenvolvimento, a começar pela implantação de um novo arranjo institucional local, com a criação dos Conselhos Municipais para atuarem como Núcleo Gestor do processo. Outro desafio, mas não menos importante, centrava-se no porte das cidades a serem planejadas, onde a maior delas não suplantava vinte mil habitantes e, portanto, seria preciso construir alternativas metodológicas que propiciassem com que o Plano Diretor se apresentasse à população como instrumento legítimo, representativo e, de certa forma, eficaz para nortear e instrumentalizar o desenvolvimento do município sem, no entanto, recair no vício tradicional do planejamento urbano norteado por instrumentos meramente normativos e regulatórios, principalmente pelas leis de uso e ocupação do solo.

## Associativismo e participação social no processo

A temática do planejamento urbano no Brasil sempre esteve muito associada às questões de natureza físico-territorial. Dessa forma, no caso da experiência catarinense, devido às particularidades da dimensão populacional e econômica existente, a equipe da AMMVI procurou introduzir, junto ao processo participativo, o debate sobre possíveis alternativas aos municípios para o seu desenvolvimento socioeconômico, buscando fugir do mero regramento no âmbito do ordenamento territorial, e induzir o desenvolvimento de forma sustentável. Neste sentido e a partir da análise das estruturas sociais existentes nessas cidades do Vale do Itajaí, se trabalhou com esse recurso disponível, como uma forma de “capital social” que os moradores poderiam dispor se fossem devidamente acionados para esse fim.

O Vale do Itajaí se mostrava uma das regiões mais dinâmicas do ponto de vista de experiências de desenvolvimento regional, devido a sua densa rede de relações de serviços e de organizações públicas, bem como pelas expressivas iniciativas empresariais de caráter urbano e rural (ABRAMOVAY, 2000). Partindo dessa premissa, a proposta metodológica utilizada pela equipe técnica durante o processo foi centrada na busca dos seguintes objetivos: *1. Incentivo ao associativismo municipal; 2. Respeito à realidade físico-geográfica, aos aspectos sociais, culturais e econômicos do município; 3. Participação popular em todas as fases do processo, com garantia de voz e voto nas deliberações; 4. Construção pactuada das propostas através da realização de Oficinas de Trabalho, Reuniões Comunitárias e Audiências Públicas; 5. Incentivo à implantação de esferas municipais de planejamento (conselhos, núcleos etc.) que contemplem o caráter democrático e participativo, visando o monitoramento do PDP; 6. Apoio à implantação de um sistema municipal e regional de planejamento e de gestão territorial com a finalidade de gerar informações e dados necessários para o desenvolvimento urbano; 7. Flexibilização e simplificação da legislação contida no Plano Diretor do Município visando incentivar a regularização territorial.*

Outro grande desafio era encontrar formas de potencializar e capacitar membros do poder público e da sociedade local para tornar real e efetiva a participação popular nesse processo, visando atingir os princípios e diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Defendemos neste contexto que o plano deveria ser muito mais um instrumento promotor do desenvolvimento local do que um mero regulador do mercado urbano, até mesmo pelo porte das cidades envolvidas. Ao definir a aplicação de instrumentos urbanísticos previstos na legislação deveríamos buscar



novas formas de ordenamento do uso e da ocupação do solo, regulando esse acesso e buscando implementar novos mecanismos democráticos de gestão pública. Em uma perspectiva mais ampla, acreditamos que todo o processo buscou demonstrar que o plano diretor poderia ser idealizado e legitimado por meio de processos de participação democrática e entendido como uma forma de pacto social, só possível e justificável se construído e amparado por uma gestão pública que implemente novas práticas em seus processos de elaboração, implantação e monitoramento de suas políticas públicas (PEREIRA et al., 2015).

## Considerações finais

A presente análise da experiência de planos diretores em municípios de pequeno porte permite avaliar de perto a problemática que essas cidades enfrentam nas questões afetas ao exercício do planejamento urbano e regional. Persiste, ainda, o grande desafio a ser superado em como esses municípios podem alavancar o desenvolvimento local a partir de políticas urbanas participativas, tendo o plano diretor como seu principal instrumento norteador. A falta de capacidade de investimentos em recursos humanos e materiais se mostra como entrave à formulação e à gestão do planejamento urbano. O fato desses municípios estarem em uma região metropolitana os obrigou a efetivar o planejamento urbano dentro dos requisitos estabelecidos no Estatuto da Cidade, e o principal desafio foi legitimar a efetiva participação popular. A conscientização dos prefeitos da importância de incentivar a participação social neste processo nem sempre era vista com bons olhos. A equipe técnica se esforçou em alertar para não somente se cumprir a exigência legal, a fim de evitar incorrer na prática de improbidade administrativa, conforme estabelece o art. 52 do Estatuto da Cidade, mas de ter a plena consciência da importância de implantar uma cultura de participação social na definição dos rumos e do futuro dessas cidades.

Por outro lado, para o cumprimento da efetiva participação popular durante todo o processo de elaboração do Plano Diretor, essa experiência se mostrou muito mais interessante do que se julgava a princípio. Com o término do prazo estabelecido para elaboração e revisão dos Planos Diretores vimos que diversas pesquisas acadêmicas buscaram registrar essas iniciativas (SANTOS JR. & MONTANDON, 2011), com intuito de aferir o alcance e a eficácia dessas experiências. De fato, a população desses municípios da região do Médio Vale do Itajaí, mesmo com todas as dificuldades relatadas no processo, está mais preparada para o exercício da cida-

dania nesse campo disciplinar, possibilitando multiplicar ensinamentos de forma a exercitar essa nova prática democrática de pensar e de disciplinar o ordenamento territorial e a produção do espaço nas cidades.

## Referências

ABRAMOVAY, R. *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento territorial*. São Paulo: Revista de Economia Aplicada, volume 4, nº 2, abril/junho, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Edição atualizada 2020.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Brasília: Senado Federal. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

IBGE. *Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 26 abr. 2021.

PEREIRA, E. M. (org.). *A alegoria da participação: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade*. Florianópolis: Insular, 2015.

SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo, Studio Nobel, 1993.

SANTOS JR. O; MONTANDON, D. (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

# O panorama normativo do planejamento urbano em Santa Catarina pós-Estatuto da Cidade

Marina Toneli Siqueira

## Introdução

A política urbana brasileira passou pela formação de um novo arcabouço jurídico-administrativo nas últimas décadas. Esse novo instrumental parte, em especial, da crise identificada em nossas cidades, nas quais o processo de urbanização real difere-se diametralmente do planejamento urbano normativo, deixando grande parte da população sem acesso à habitação, infraestrutura, serviços urbanos, cultura e meio ambiente seguro e saudável (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 1999). Em que pesem as experiências pioneiras com as primeiras administrações municipais progressistas eleitas após a abertura política, foi com a promulgação do capítulo sobre política urbana na Constituição de 1988 e, em especial, com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal n.º 10.257) que instrumentos de desenvolvimento urbano, gestão democrática e de acesso ao direito à cidade foram formalizados e ampliados nacionalmente (BASSUL, 2002; MARQUES, 2002).

É evidente a importância de uma política urbana nacional que promova cidades sustentáveis, inclusivas e participativas, direcionando a ação de agentes públicos e privados. A própria Constituição reforçou a importância da política municipal ao dotar os municípios de autonomia política e administrativa, e identificar as cidades como principais atores do planejamento e gestão urbanos. Finalmente, o texto constitucional também afirma que o

plano diretor participativo é o instrumento básico da política urbana e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, impondo a sua elaboração a todos municípios com mais de vinte mil habitantes, enquanto o estatuto amplia a sua obrigatoriedade àqueles localizados em regiões metropolitanas, em áreas sensíveis ambientalmente e em áreas turísticas, entre outros.

Ao longo das últimas décadas, esse arcabouço normativo da política urbana brasileira foi sendo ampliado de forma a incluir o debate acerca da importância dos planos setoriais de habitação, saneamento e mobilidade urbana, conformando o Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2009), Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2013) e Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012). Assim, a existência de estruturas de planejamento urbano locais e o estabelecimento de planos diretores e planos setoriais integrados tem como objetivo a promoção de cidades sustentáveis ambiental, econômica e socialmente, colaborando com a qualidade de vida urbana e com o desenvolvimento dos municípios brasileiros. É importante frisar, entretanto, que pouco avançamos na realidade concreta, com problemas que vão do acesso aos direitos básicos até a inexistência de um levantamento sistematizado e unificado da política urbana. É esta última lacuna que o presente estudo procura responder.

Resultante de projeto de extensão da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a partir de sua representação no Conselho da Cidade do Estado de Santa Catarina e em parceria com setores de planejamento do Governo do Estado, foi realizado o levantamento dos planos diretores e planos setoriais dos municípios catarinenses para uma análise da implementação da agenda da política urbana pós-Estatuto da Cidade<sup>1</sup>. Nesse sentido, foi realizado um panorama dos municípios catarinenses, de suas condições político-administrativas e de seu instrumental normativo de planejamento urbano.

---

<sup>1</sup> Refere-se aqui ao Projeto de Extensão UFSC n.º 201710644. A equipe da UFSC era composta por: Marina Toneli Siqueira (ARQ-UFSC e coordenadora geral); Poliana de Souza Neiva (aluna do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFSC e estagiária na Secretaria de Estado do Planejamento); Luara Taufe (aluna do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFSC e bolsista Edital PROBOLSAS 2019 - PROEX-UFSC); e pelas alunas do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFSC e voluntárias no projeto de extensão: Iasmin K. da Silva; Sofia Marterer; e Rafaela Oliveira.

Utilizam-se dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em especial do seu levantamento MUNIC (IBGE, 2015) e de levantamento de dados originais acerca da existência de planos diretores e planos setoriais de habitação, mobilidade e saneamento. Do total de 295 municípios catarinenses, foi obtido um índice de 88,8% de respostas, com o retorno de 262 municípios. Dentre essas respostas, 221 (74,9%) foram respostas completas acerca dos quatro planos solicitados e 41 (13,9%) respostas parciais. Portanto, este estudo expõe o estado atual do planejamento urbano em Santa Catarina a partir de seu aparato normativo e abre a possibilidade de futuros aprofundamentos analíticos, bem como de possibilidades de ação para instituições públicas, profissionais da área, cidadãos e organizações locais.

## **O Conselho das Cidades do Estado de Santa Catarina**

O Conselho Estadual das Cidades de Santa Catarina, o Concidades/SC, foi criado pela Lei Estadual n.º 14.590, de 23 de dezembro de 2008. De acordo com o Estatuto da Cidade, a criação destes órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal busca garantir a gestão democrática das cidades e atuar mais diretamente no direcionamento do desenvolvimento urbano. O Concidades/SC, portanto, está inserido no arcabouço institucional e legislativo criado de forma a promover os princípios e instrumentos de desenvolvimento urbano, da gestão democrática e do direito à cidade. Vinculado à antiga Secretaria de Estado do Planejamento (SPG/SC) e articulado ao antigo Ministério das Cidades, o Concidades/SC é composto por representantes do poder público, dos setores sindical e empresarial, e de outros segmentos sociais, incluindo a representação da UFSC.

O Concidades/SC possui caráter consultivo e deliberativo, tendo como principais objetivos monitorar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração das políticas estaduais. Desde a sua criação o órgão vinha acompanhando a formação e realização das conferências municipais e estaduais da cidade, articulando os diversos níveis da administração pública no Estado e com a União.

A partir da representação da UFSC no Concidades/SC, estabeleceu-se o projeto de extensão para o levantamento do estado atual do planejamento urbano nos municípios catarinenses. O objetivo primeiro do levantamento era

estabelecer um banco de dados sistematizado e disponibilizado publicamente pela UFSC e pelo Governo do Estado. Esse levantamento subsidiaria trabalhos acadêmicos e análises das diversas instâncias locais envolvidas no planejamento urbano catarinense, administradores públicos, profissionais da área e comunidades locais. Embora o levantamento tenha avançado, é importante destacar que o Concidades/SC não realizou nenhuma reunião desde 2018 enquanto que, durante esse mesmo período, a Secretaria passou por instabilidades em sua estrutura organizacional e planos de ação. Assim, a própria SPG acabou sendo extinta em 2019, sendo integrada à nova Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) enquanto que, na esfera federal, o Ministério das Cidades foi desmantelado para a criação do atual Ministério do Desenvolvimento Regional. Essa situação é coincidente com as novas gestões conservadoras nos governos estadual e federal, bem como com o intencional esvaziamento das arenas de participação social nas políticas públicas, com a extinção de conselhos e o cancelamento das conferências das cidades. Se, de fato, ainda precisávamos avançar significativamente na participação democrática, a paralisação das reuniões e o fim de certas instâncias de participação diminuíram a transparência e aumentaram a possibilidade de “passar boiadas”<sup>2</sup> urbanísticas. Essa mesma situação é vivenciada em muitos conselhos da cidade municipais, nos quais o debate torna-se esvaziado de conteúdo e o conselho serve apenas para legitimar decisões tomadas por outros agentes, como tem sido denunciado pelos conselheiros do Conselho da Cidade de Florianópolis acerca da revisão do plano diretor em 2021 e gerando inclusive uma denúncia ao Ministério Público.

## Planos diretores

Um plano diretor formaliza e torna explícitos os objetivos para o desenvolvimento urbano de um município. Seu conteúdo deve estabelecer o diálogo entre os objetivos ambientais, culturais, sociais e econômicos da

---

<sup>2</sup> O termo “passar a boiada” se tornou popular quando o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, sugeriu em reunião ministerial em maio de 2020 a alteração da legislação ambiental enquanto que a atenção da mídia e da população brasileira estava direcionada para a pandemia de Covid-19. Fonte: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 2 jul. 2021.

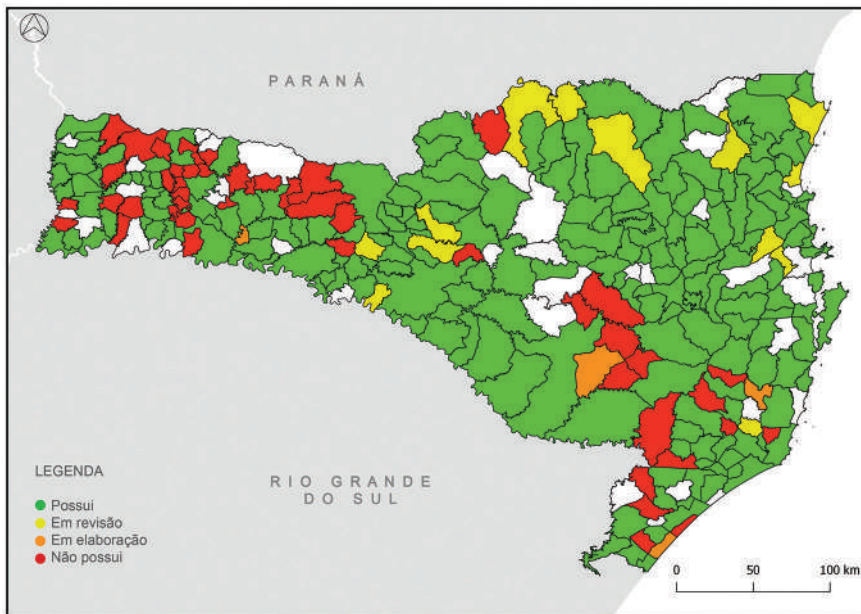
cidade com os seus aspectos físico-territoriais, estabelecendo diretrizes, parâmetros, normas e instrumentos para a ação dos diferentes agentes que produzem e utilizam o espaço urbano. A partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001, a obrigatoriedade da participação social e a aprovação do plano diretor em formato de lei pela Câmara Municipal de Vereadores vêm reforçar o seu caráter articulador da política urbana, procurando garantir transparência e legitimidade ao processo ao se prever a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade na elaboração do mesmo. Entretanto, muitos planos diretores vêm sendo alvo de críticas e ações judiciais justamente pela falta de cumprimento desses princípios, como é o caso do primeiro plano elaborado em Florianópolis após a aprovação do Estatuto da Cidade, a Lei Complementar 482/2014, alvo de processo pelo Ministério Público Federal (SIQUEIRA, CHAVES, GONÇALVES, 2021).

De fato, mesmo com as críticas às dificuldades de implementação dos planos diretores ao longo da história brasileira (VILLAÇA, 2005), o Art. 182 da Constituição Brasileira institui o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e estabelece a sua obrigatoriedade para municípios com mais de 20.000 habitantes (BRASIL, 1988). Sua obrigatoriedade, a partir do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), passa a englobar, além dos municípios com mais de 20.000 habitantes, aqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e para aqueles que queiram utilizar os instrumentos que fazem valer a função social da propriedade prevista no art. 182 da Constituição Federal. O plano deve englobar a totalidade do território municipal, suas áreas urbanas e rurais, e deve ser revisto a cada dez anos, segundo a lei, reforçando a sua abrangência e atualização.

No entanto, muitos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade não vêm cumprindo com os objetivos gerais da política urbana e é necessário avançar em sua análise e compreensão. De forma a contribuir nesse sentido, o levantamento realizado no Estado de Santa Catarina identificou que 66,1% (195 dos 295 municípios catarinenses) possuem planos

diretores; 4,4% (13 municípios) estão revisando o plano; 1,4% (4 municípios) estão elaborando a legislação; 15,9% (47 municípios) não possuem plano diretor; e, 12,2% não responderam (36 municípios). No Mapa 1, é possível verificar a distribuição dos planos pelo Estado, com menor presença no Oeste Catarinense.

### Mapa 1: Existência de plano diretor nos municípios catarinenses



Fonte: Elaborado por Poliana Neiva a partir de shapefiles disponibilizados pelo IBGE e de levantamento da SPG/UFSC.

Este alto índice de presença de planos diretores contrasta com o perfil de municípios catarinenses de pequeno porte, como visto na Tabela 1. Em 2018, a estimativa do IBGE apontava a existência de 228 municípios com menos de 20.000 habitantes no Estado. Se utilizarmos a obrigatoriedade do plano para cidades com mais de 20.000 como padrão geral, vemos que uma grande parte desses municípios optou pelo desenvolvimento do documento partindo de outros critérios, já que 148 desses municípios catarinenses de pequeno porte têm plano diretor e 4 estão elaborando o mesmo. Por outro lado,



entre aqueles que não possuem o plano diretor, todos os 47 casos são municípios de pequeno porte e não foi possível obter a resposta de 36 municípios, a maior parte deles também com menos de 20.000 habitantes.

**Tabela 1: Existência de plano diretor nos municípios catarinenses de acordo com a população estimada (2018)**

	até 20.000 hab.	20.000 - 50.000 hab.	50.000 - 100.000 hab.	100.000 - 300.000 hab.	mais de 300.000 hab.	TOTAL
Possui e/ou em revisão	148 (64,91%)	31 (83,78%)	16 (94,12%)	10 (100%)	3 (100%)	208 (70,51%)
Em elaboração	4 (1,75%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	4 (1,36%)
Não possui	47 (20,61%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	47 (15,93%)
Sem resposta	29 (12,72%)	6 (16,22%)	1 (5,88%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	36 (12,20%)
TOTAL	228 (100%)	37 (100%)	17 (100%)	10 (100%)	3 (100%)	295 (100%)

Fonte: Elaborada por Luara Taufe a partir de levantamento SPG/UFSC e dados disponibilizados pelo IBGE.

A grande presença de planos diretores nos municípios catarinenses também contrasta, por outro lado, com a relativa falta de informação sobre a caracterização do órgão gestor responsável pelo planejamento urbano no município. Segundo a pesquisa MUNIC 2015 (IBGE, 2015), não é possível obter essa informação para quase 57% dos municípios catarinenses enquanto apenas 9,83% possuem uma secretaria exclusiva da área. Cruzando os dados deste levantamento e da MUNIC 2015, portanto, destaca-se o grande número de municípios sem informação sobre o órgão gestor do planejamento urbano local, mas que possuem plano diretor ou estão realizando a revisão do mesmo. Nesse sentido, em Santa Catarina, é clara a ação de consultorias privadas e de órgão regionais como as associações de municípios, como já destacado por outros trabalhos (SCHULT, SIEBERT, SOUZA, 2010). Por outro lado, também é marcante a existência deste setor em 15 municípios que não possuem plano diretor. Ou seja, cidades que possuem a estrutura administrativa, mas a mesma não elaborou um plano local.

**Tabela 2: caracterização do órgão gestor do planejamento urbano nos municípios catarinenses de acordo com MUNIC (2015)**

Caracterização do órgão gestor do planejamento urbano no município		
sem informação	168	56,95%
não possui estrutura	9	3,05%
setor subordinado diretamente ao chefe do executivo	6	2,03%
órgão da administração indireta	4	1,36%
setor subordinado a outra secretaria	22	7,46%
secretaria municipal subordinada a outra secretaria	1	0,34%
secretaria municipal em conjunto com outras políticas	56	18,98%
secretaria municipal exclusiva	29	9,83%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MUNIC 2015 (IBGE, 2015).

## Planos de habitação

A habitação é um dos direitos humanos mais básicos por configurar a proteção contra intempéries, o direito ao refúgio e ao descanso, além de ser um espaço de privacidade e de simbolismo social. Voltar ao seu lar e esse ser uma moradia digna garante, portanto, o bem-estar individual e da sociedade. Neste sentido, a habitação foi incluída na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da qual o Brasil é signatário, e na Constituição de 1988. A situação de desigualdade social brasileira, com altos índices de pobreza urbana e a falta de opções de moradia adequada, entretanto, configura um quadro de déficit habitacional marcado não somente por aqueles que não possuem acesso à habitação em si, mas também pela coabitação familiar, habitações precárias, ônus excessivo de aluguel e adensamento excessivo<sup>2</sup>.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro para 2015<sup>3</sup>, existe um déficit habitacional de mais 6 milhões e 355 mil moradias de unidades no país e

<sup>2</sup> Informações disponíveis em <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil-apresenta-tendencia-de-aumento/>. Acesso em: 2 jul. 2021.

<sup>3</sup> Op cit.

204.648 unidades em Santa Catarina. Destas, 190.369 unidades estão localizadas em áreas urbanas e 14.279 unidades em áreas rurais. Entre os 295 municípios catarinenses, entretanto, apenas 145 (49,2%) responderam afirmativamente para a existência do documento enquanto 94 (31,9%) não possuem o Plano de Habitação. É possível perceber também, como visto na Tabela 3, que um grande número de municípios com até 20.000 habitantes possuem Plano de Habitação enquanto ainda existem municípios com mais de 20.000 habitantes que não elaboraram ou ainda estão elaborando o plano.

**Tabela 3: Existência de Plano de Habitação nos municípios catarinenses de acordo com a população estimada (2018)**

	até 20.000 hab.	20.000 - 50.000 hab.	50.000 - 100.000 hab.	100.000 - 300.000 hab.	mais de 300.000 hab.	TOTAL
Possui e/ou em revisão	101 (44,30%)	23 (62,16%)	13 (76,47%)	7 (70,00%)	2 (66,67%)	146 (49,49%)
Em elaboração	2 (0,88%)	0 (0,00%)	1 (5,88%)	1 (10,00%)	0 (0,00%)	4 (1,36%)
Não possui	82 (35,96%)	8 (21,62%)	2 (11,76%)	1 (10,00%)	1 (33,33%)	94 (31,86%)
Sem resposta	43 (18,86%)	6 (16,22%)	1 (5,88%)	1 (10,00%)	0 (0,00%)	51 (17,29%)
<b>TOTAL</b>	<b>228 (100%)</b>	<b>37 (100%)</b>	<b>17 (100%)</b>	<b>10 (100%)</b>	<b>3 (100%)</b>	<b>295 (100%)</b>

Fonte: Elaborada por Luara Taufe a partir de levantamento SPG/UFSC e dados disponibilizados pelo IBGE.

Ainda, a pesquisa do IBGE para o ano de 2010 – já desatualizada pela falta de direcionamento de recursos pelo atual governo federal para os levantamentos nacionais – demonstra a existência de 74 aglomerados subnormais em 15 cidades: Balneário Camboriú, Barra Velha, Blumenau, Braço do Norte, Florianópolis, Gaspar, Itajaí, Joinville, Laguna, Navegantes, Palhoça, São José, São Ludgero, Tangará e Tubarão. A maior parte desses municípios possui mais de 20.000 habitantes, apenas São Ludgero (13.165) e Tangará (8.691) possuem população menor. Mesmo assim, existe uma diversidade de perfis socioespaciais, incluindo a cidade mais populosa do Estado (Joinville, com 583.144 habitantes, segundo estimativa do IBGE de 2018), cidades com diferentes graus de urbanização (de 58,68% a 98,93% de domicílios em zona urbana, segundo o Censo

IBGE 2010) e PIB per capita (de R\$16.396,92 até R\$91.856,35, segundo o IBGE para 2015), embora todas com Índices de Desenvolvimento Humano Municipal variando entre alto e muito alto (de 0,736 até 0,847, segundo o PNUD 2010). Destacam-se os municípios com maior incidência de aglomerados subnormais (Blumenau com 17 casos, Florianópolis com 13 casos e Joinville com 10 casos). Ainda é importante salientar que Joinville, cidade mais populosa do Estado, não desenvolveu seu Plano de Habitação. Palhoça, com um caso de aglomerado subnormal, também não possui Plano de Habitação, enquanto os outros municípios nos quais houve a identificação de aglomerados subnormais elaboraram o documento, como visto na Tabela 4.

**Tabela 4: Existência de plano de habitação nos municípios catarinenses com aglomerados subnormais (IBGE, 2010)**

Município	Número de aglomerados subnormais	Índice de GINI	IDHM 2010	Plano de Habitação
Blumenau	17	0,39	0,806	sim
Florianópolis	13	0,40	0,847	sim
Joinville	10	0,39	0,809	não possui
Itajaí	7	0,40	0,795	sim
Tubarão	7	0,39	0,796	sim
Gaspar	5	0,38	0,765	sim
Laguna	5	0,37	0,752	sim
São José	3	0,38	0,809	sim
Balneário Camboriú	1	0,41	0,845	sim
Barra Velha	1	0,39	0,738	sim
Braço Do Norte	1	0,38	0,778	sim
Navegantes	1	0,38	0,736	Sim
Palhoça	1	0,37	0,757	não possui
São Ludgero	1	0,37	0,755	Sim
<b>Tangará</b>	<b>1</b>	<b>0,30</b>	<b>0,737</b>	<b>Sim</b>
<b>15 municípios</b>	<b>TOTAL: 74 aglomerados</b>			

Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento SPG/UFSC e dados disponibilizados pelo IBGE.

Cabe destacar, finalmente, que o levantamento realizado pelo IBGE inclui apenas aqueles casos de comunidades que correspondam à definição de aglomerado subnormal como um:

conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando – ou tendo ocupado – até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular); dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; e carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais<sup>4</sup>.

Enquanto autores especialistas têm demonstrado a diferença que existe entre os dados do IBGE limitados por esta definição e as realidades locais (DENALDI, 2013; QUEIROZ FILHO, 2015), o caso de Florianópolis é exemplar. O levantamento do IBGE identificou 13 aglomerados subnormais, mas o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Florianópolis de 2012 identificou 64 áreas de interesse social, ali definidas como “assentamentos precários, com necessidade de regularização urbanística e de posse de terra, bem como ações para o desenvolvimento social” (PMF, 2012, p. 17). Assim, para além da falta de dados atualizados, fica claro que a problemática habitacional no Estado pode ser mais intensa do que os dados do IBGE demonstram e é necessário buscar dados locais que explorem a amplitude de manifestações dos problemas de moradia. Ainda, é fundamental verificar a articulação da questão habitacional com outras políticas urbanas, em especial o plano diretor como instrumento básico do desenvolvimento local e que pode promover a oferta balanceada de habitação bem localizada e provida de equipamentos e infraestrutura, por exemplo, com a utilização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Enquanto isso não acontece, crescem as periferias e o desrespeito ao direito à habitação.

## Planos de mobilidade

Enquanto o número de carros e motocicletas vem aumentando em todo país, o número de viagens em transporte coletivo diminuiu. O crescimento do transporte individual, particular e motorizado sem infraestrutura adequada

---

<sup>4</sup> Definição oficial do glossário do Censo IBGE 2010 disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso: 2 jul. 2021.

gerou uma situação de congestionamento e poluição que afeta diversas cidades no Brasil e no estado de Santa Catarina. Ainda, os altos índices de acidentes e mortalidade no trânsito, além dos impactos das deficiências viárias no transporte de cargas, têm efeitos multiplicadores na sociedade, aumentando os gastos com saúde pública e piorando índices econômicos. De forma a planejar um sistema de transporte e de infraestrutura viária para circulação de pessoas e cargas capaz de atender à população e contribuir para o desenvolvimento sustentável, em 2012 foi instituída a Lei Federal nº. 12.587, que estabelece as diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Segundo a PNMU (BRASIL, 2012), as cidades devem dar a prioridade ao transporte coletivo, público e não motorizado, em vez do individual, particular e motorizado; a integração entre os modos e serviços de transporte urbano; e a garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço. Baseando-se na gestão democrática e obrigando a participação social, ainda é prevista a integração do plano de mobilidade com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos. Ou seja, a relação entre as políticas urbanas é enfatizada pela política nacional.

A PNMU, ademais, estabelece que, em municípios acima de 20.000 habitantes e em todos aqueles obrigados à elaboração do plano diretor segundo o Estatuto da Cidade, deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido (BRASIL, 2012). Ainda estabelece, em seu Art. 24, § 4º, que os municípios que não tenham elaborado o seu plano de mobilidade até a data de promulgação da Lei em 2012 teriam o prazo máximo de sete anos de sua entrada em vigor (até 2019) para elaborá-lo, findo o qual estariam impedidos de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência desta lei. Assim, reforça-se a necessidade dos planos municipais de forma a atuar na mobilidade urbana e promover o desenvolvimento sustentável.

A maior parte dos 295 municípios catarinenses, entretanto, não possui plano de mobilidade já que apenas 10,8% ou 32 municípios responderam afirmativamente para a existência do documento enquanto em 0,3% (1 município) o plano está em revisão e em 5,1% (15 municípios) o plano está em elaboração. Reforça-se, ademais, a exigência do plano de mobilidade para

aqueles municípios obrigados pelo Estatuto da Cidade a elaborar o seu plano diretor. Se aplicarmos apenas o critério de obrigatoriedade para aqueles municípios com mais de 20.000 habitantes, temos uma situação preocupante no Estado. Neste caso, 43,3% dos municípios não possuem plano (29 casos) e 11,94% não responderam (8 casos), como visto no Gráfico 1. Já o Gráfico 2 demonstra a relação entre planos diretores e planos de mobilidade expondo que, entre aqueles municípios catarinenses que possuem planos diretores, somente 15,4% (30 municípios) possuem plano de mobilidade e 71,8% (140 municípios) não elaboraram o plano, enquanto não se obteve resposta para 8,2% (16 municípios).

### Gráficos 1 e 2: Existência de plano de mobilidade nos municípios catarinenses com mais de 20.000 habitantes e nos municípios com plano diretor



Fonte: Elaborado por Luara Taufe a partir de levantamento SPG/UFSC e dados do IBGE.

É importante destacar que o padrão de crescimento urbano extensivo, horizontal, periférico e fragmentado apresentado nas cidades catarinenses, em especial no litoral e no litoral norte, está interrelacionado ao problema de mobilidade urbana, já que grande parcela destas novas áreas urbanas se configura por usos residencial, unifamiliar, de casa isolada no lote e de baixa densidade, além de áreas vazias entremeadas (SC, 2018). São áreas com claras características de bairros/cidades dormitório que aumentam o custo na implantação de sistemas urbanos enquanto deixam áreas bem providas de infraestrutura ociosas. Por outro lado, muitas vezes, essa expansão periférica é composta por núcleos de renda baixa e intermediária, com baixa urbanidade e sobrecarga de custos com mobilidade para as famílias. Têm-se, portanto, clara a relação

entre a política de usos e ocupação do solo, de habitação e de mobilidade, que devem ser enfatizadas na integração entre esses planos de forma a contribuir com o desenvolvimento urbano e regional em Santa Catarina.

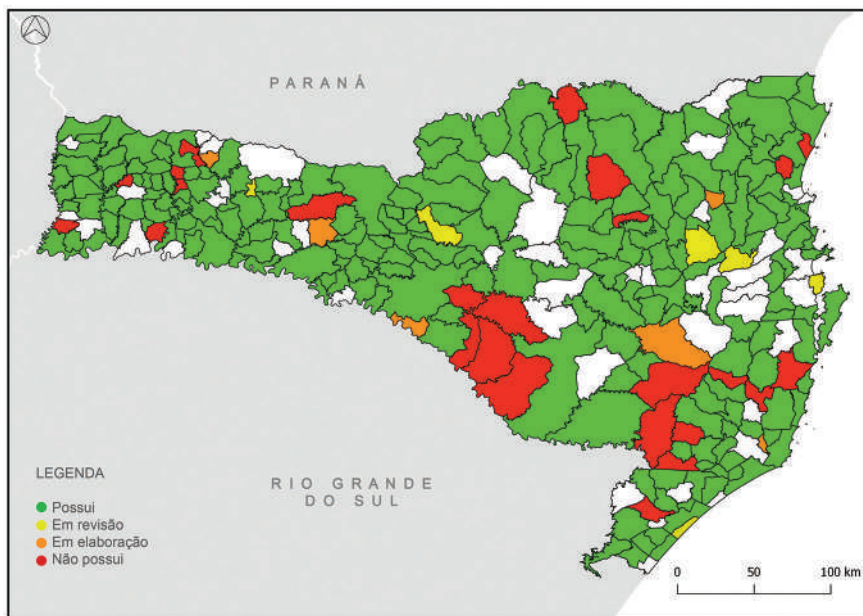
## **Planos de saneamento**

É importante destacar que embora o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) ainda não tenha sido aprovado, já existe o marco regulatório do saneamento do Brasil. A Lei Federal n.º 11.445, de 2007, estabelece as diretrizes nacionais e os princípios para a universalização do acesso ao saneamento, incluindo a obrigatoriedade da elaboração de um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) para todos os municípios brasileiros ou titulares dos serviços em caso de prestação regionalizada, como em regiões metropolitanas e áreas conurbadas (BRASIL, 2013). Novamente, a obrigatoriedade é prevista para o repasse de recursos da União para obras de saneamento. Além disso, o plano deve ser elaborado em formato de lei para ser aprovado na Câmara de Vereadores e a sua revisão deve ser realizada a cada quatro anos. Esses planos devem contar com participação social e abordar os quatro serviços básicos: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O Plano SC 2030 alerta para as deficiências no saneamento básico no Estado e destaca que, em 2015, pouco mais de 22% da população era atendida pelos serviços de redes de esgoto, enquanto o restante utilizava fossas sépticas e sumidouros ligados, em geral, a rios e à rede de drenagem pluvial (SC, 2018). Como resultado, é possível identificar a poluição de recursos hídricos, a falta de balneabilidade da orla litorânea com consequências naturais, de saúde pública e econômicas, impactando o turismo, a maricultura e, em especial, a população com a renda mais baixa. É preciso enfatizar, por outro lado, a iniciativa da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan) no suporte à elaboração de planos de saneamento básico nos municípios catarinenses e nos resultados obtidos pelo levantamento. Assim, o Plano de Saneamento é o plano setorial mais presente no Estado, de acordo com o presente levantamento.



## Mapa 2: Existência de Plano de Saneamento nos municípios catarinenses



Fonte: Elaborado por Poliana Neiva a partir de shapefiles disponibilizados pelo IBGE e de levantamento da SPG/UFSC.

Dos 295 municípios, 220 possuem ou estão revisando o seu Plano de Saneamento (74,5%), 6 estão elaborando (2%), 25 não possuem (8,5%) e 44 não responderam (14,9%). Segundo o Mapa 2, existe uma boa distribuição do Plano de Saneamento em todo o estado. Já segundo o porte do município (Tabela 5), é possível perceber que a maior parte dos municípios que não elaboraram os seus planos de saneamento ou não responderam a este estudo possuem menos de 20.000 habitantes, enquanto os municípios mais populosos em sua grande maioria possuem a legislação. Entretanto, é importante lembrar que, no caso dos planos de saneamento, a lei federal impõe a sua obrigatoriedade para todos os municípios, independentemente do seu porte (BRASIL, 2013).

**Tabela 5: Existência de Plano de Saneamento nos municípios catarinenses de acordo com a população estimada (2018)**

	até 20.000 hab.	20.000 - 50.000 hab.	50.000 - 100.000 hab.	100.000 - 300.000 hab.	mais de 300.000 hab.	TOTAL
Possui e/ou em revisão	164 (71,93%)	29 (78,38%)	16 (94,12%)	8 (80,00%)	3 (100%)	220 (74,58%)
Em elaboração	4 (1,75%)	2 (5,41%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	6 (2,03%)
Não possui	25 (10,96%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	25 (8,47%)
Sem resposta	35 (15,35%)	6 (16,22%)	1 (5,88%)	2 (20,00%)	0 (0,00%)	44 (14,92%)
<b>TOTAL</b>	<b>228</b> <b>(100%)</b>	<b>37</b> <b>(100%)</b>	<b>17</b> <b>(100%)</b>	<b>10</b> <b>(100%)</b>	<b>3</b> <b>(100%)</b>	<b>295</b> <b>(100%)</b>

Fonte: Elaborado por Luara Taufe a partir de levantamento SPG/UFSC e dados disponibilizados pelo IBGE.

Enquanto é claro o impacto do saneamento na qualidade de vida de todos e seus impactos regressivos sobre os grupos mais vulneráveis, as cidades litorâneas e na Região Metropolitana de Florianópolis ficaram conhecidos devido aos impactos negativos naturais (balneabilidade e meio ambiente), sociais e econômicos (turismo, piscicultura e maricultura) da precariedade do abastecimento de água, manejo de águas pluviais e saneamento local, estampando jornais e revistas nacionais. Crises como os frequentes alagamentos e desmoronamentos, o rompimento, em 2021, da estação de tratamento de esgoto da Lagoa da Conceição e a crise hídrica na Lagoa do Peri, em Florianópolis, deixam claras as diferenças entre o aspecto normativo e as práticas, ou seja, a distância entre a existência do plano e as realidades locais nas quais obras mais chamativas ganham mais atenção dos órgãos responsáveis do que as intervenções mais necessárias, como é o caso do investimento vultoso na despoluição da Baía Norte.

Portanto, para os Planos de Saneamento, é fundamental avaliar as propostas e sua implementação, bem como sua articulação com a política de desenvolvimento físico-territorial. Por um lado, é importante lembrar que o processo de urbanização apresentado nas últimas décadas em diversas cidades do Estado, em especial no litoral, caracterizou-se pela expansão urbana hori-

zonal, periférica e fragmentada (SC, 2018). Este padrão possui um impacto direto na implantação de sistemas de saneamento e nos seus custos. Ademais, a expansão periférica e das comunidades pauperizadas muitas vezes leva os impactos mais danosos da falta de infraestrutura para as mesmas. Por outro lado, os impactos sobre o meio ambiente da falta de sistemas de saneamento não podem ser contidos por fronteiras político-administrativas municipais. A poluição de rios, lagoas e praias e os sistemas insuficientes de drenagem urbana, bem como as possíveis enchentes deles decorrentes, trazem a importância do planejamento regional, da gestão das bacias hidrográficas e da necessidade de cooperação intermunicipal.

## Conclusão

Nas últimas décadas, a política urbana brasileira se expandiu com a aprovação do capítulo da política urbana na Constituição Federal e da legislação brasileira de planejamento urbano, o Estatuto da Cidade, além das políticas e planos nacionais para a participação popular e para os setores de habitação, mobilidade e saneamento. Para a sua efetivação, é necessária a ação de municípios na elaboração e implantação de ações locais, já que cabe às municipalidades a responsabilidade sobre a política urbana. No entanto, vê-se pouco controle ou mesmo desconhecimento sobre a implementação desse instrumental urbanístico nas cidades brasileiras. Em Santa Catarina, embora existam iniciativas de desenvolvimento regional e associativismo municipal, inexistente um levantamento unificado da implementação da política urbana. O presente trabalho, fruto de projeto de extensão da UFSC vinculado à representação da instituição no Conselho da Cidade do Estado de Santa Catarina, procurou responder a essa lacuna.

A partir de trabalho de uma equipe com colaboração da UFSC e setores do Governo do Estado de Santa Catarina, foi realizado um levantamento de planos diretores e planos setoriais (habitação, mobilidade e saneamento) dos 295 municípios catarinenses. Encontrou-se um perfil de municípios de pequeno e médio porte, e grande disseminação dos planos com a presença de planos diretores na maioria das cidades catarinenses. O plano setorial com maior representatividade é o plano de saneamento, fruto de iniciativas da CASAN, enquanto que os setores de mobilidade e habitação, por outro lado,

receberam menos atenção política: apenas 30% dos municípios catarinenses elaboraram a sua política de mobilidade urbana e metade dos municípios catarinenses, seu plano de habitação.

Em todos esses casos, no entanto, o panorama geral do planejamento urbano em Santa Catarina realizado pelo presente projeto precisa ser aprofundado pela avaliação da implementação e da pertinência dos planos às realidades locais. Por um lado, já é sabido que uma primeira geração de planos diretores aprovada após o Estatuto da Cidade tende a copiar os objetivos e instrumentos da legislação federal sem pensar na sua adequação local (SANTOS Jr. & MONTANDON, 2011; ROLNIK, 2012). Por outro, existe um histórico de dificuldade de implementação do planejamento urbano brasileiro que faz com que a atividade se confunda com a elaboração dos planos que não são implementados (VILLAÇA, 1999). Mesmo que tecnicamente hábeis, esses planos podem não sair do papel por falta de capacidade social, política e econômica. Ainda, casos de desrespeito aos princípios constitucionais e do Estatuto da Cidade já são conhecidos no Estado, como na já mencionada judicialização do plano diretor de Florianópolis pela falta de participação social enquanto a cidade enfrenta problemas na regulamentação de seus instrumentos voltados para a reforma urbana e função social da cidade. Por fim, a análise da integração entre os planos diretores e planos setoriais é fundamental. As problemáticas de desenvolvimento físico-territorial, de habitação, mobilidade e saneamento estão intrinsecamente interligadas e é somente a partir de uma visão que não se exima da complexidade dessas relações que o planejamento urbano poderá dar conta dos desafios de nossas cidades contemporâneas.

## Referências

BASSUL Jr., José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE* 28 (84): 133-144, 2002. Disponível em [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 2 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 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. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília. 2009.

BRASIL. *Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n.º 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis n.º 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. *Plano Nacional de Saneamento Básico*. Brasília. 2013.

DENALDI, Rosana. *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume, 2013.

IBGE. *IBGE Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> . Acesso em: 2 jul. 2021.

IBGE. *MUNIC 2015*. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e> . Acesso em: 2 jul. 2021

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: Arantes, Otilia; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia (Orgs). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, pp. 121-192.

OSÓRIO, Letícia MARQUES (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis. Secretaria Municipal de Habitação. *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social*. 2012.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. *urbe*, Rev. Bras. Gest. Urbana, v. 7, n. 3, p. 340-353, dez. 2015.

ROLNIK, Raquel. *10 Anos do Estatuto da Cidade: das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. 2012. Disponível em <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2021.

SANTOS Jr, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SC. Governo do Estado de Santa Catarina. Secretaria de Estado do Planejamento. *Plano de Desenvolvimento SC 2030*. 2018.

SCHULT, Sandra; SIEBERT, Claudia; SOUZA, Luiz Alberto (Orgs.). *Experiências em planejamento e gestão urbana: planos diretores participativos e regularização fundiária*. Blumenau: EduFurb.

SIQUEIRA, Marina Toneli; CHAVES, Larissa; SAQUETE, Ana Letícia. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico* 06, p. 37-61, 2020.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: Deák, Csaba; Schiffer, Sueli (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999, pp. 169-243.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. Edição do autor: São Paulo, 2005.

# Direito à Cidade e povos originários: do território ancestral aos novos desafios

Ricardo Socas Wiese, Fernanda Machado Dill  
e Thayse Menezes Reis

## Introdução

No Brasil, os povos indígenas, originários deste território, sofrem com altos índices de violência e silenciamento desde a chegada dos europeus (RIBEIRO et al, 2016). Estes índices se fortalecem pelo desconhecimento da sociedade em geral acerca da cultura indígena que, em diversos estágios de formação, acaba por reduzi-la a estereótipos do passado, não mais pertencentes à realidade contemporânea e limitada a reproduzir-se no espaço das Terras Indígenas e/ou aldeias (DILL; WIESE, 2021).

Os povos indígenas estão sub-representados ou até mesmo não representados na historiografia, tanto naquela dirigida à formação básica dos cidadãos brasileiros, ensinada nas redes de ensino médio e fundamental, quanto na mais acadêmica, ministrada pelas universidades nacionais (MOREIRA, 2001). Ao compreender a historiografia como um diálogo entre presente e passado, percebe-se que, ao negligenciar a presença indígena na maneira como a história é ensinada, gera-se um processo de invisibilização desses sujeitos na contemporaneidade e nos espaços ocupados atualmente por essas populações.

[...] se o índio é pouco visível nas obras de caráter historiográfico, especialmente naquelas que tratam do período pós-colonial, é porque, em grande medida, teve também pouca visibilidade no ambiente social que originou aquelas obras. Formou-se um círculo vicioso: a subalternidade social gera

uma espécie de “invisibilidade” histórica e esta, por sua vez, ajuda a reproduzir a subalternidade e “invisibilidade” social. Trata-se, além disso, de um círculo vicioso que precisa ser, de algum modo, superado. (MOREIRA, 2001, p. 88)

Por outro lado, em um processo de luta e resistência, os indígenas não só seguem existindo na amplitude de sua diversidade étnica e cultural, como habitam os centros urbanos ao longo de toda a história e território do Brasil. A sua presença na cidade coloca-se como um desafio para arquitetos, urbanistas e agentes públicos, pois este é um debate que ainda fica à margem dos espaços de discussões e das intervenções acerca das questões urbanas e suas políticas públicas.

Este contexto de invisibilização ocorre também ao considerarmos o Estatuto da Cidade, que não cita as populações indígenas em nenhum momento, ao longo de suas mais de cem páginas, destinadas a [...] estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001, Art. 1º, Parágrafo único). Por outro lado, o Estatuto dos Povos Indígenas garante o seu reconhecimento como grupos etnicamente diferenciados, respeitando suas organizações sociais, usos, costumes, línguas e tradições, seus modos de viver, criar e fazer, seus valores culturais e artísticos e demais formas de expressão, independentemente da localização em que se encontrem (BRASIL, 2009, Art. 6º). Isto é, independentemente de ocuparem terras indígenas ou não, no campo ou na cidade, os povos originários precisam ser contemplados e respeitados em suas especificidades socioculturais.

Somado ao direito previsto em lei, entende-se que a presença indígena na cidade é um fator que contribui para o fortalecimento do sistema multicultural que caracteriza a sociedade nacional. O conhecimento das culturas não hegemônicas e suas lutas é necessário para o entendimento da história, na medida em que possibilita a compreensão dos acontecimentos não apenas sob o ponto de vista dos vencedores, mas também a partir do olhar dos vencidos (BENJAMIN, 1994).

Pensando a cidade como o lugar do conflito cultural, com potencial de construção de espaços democráticos e pedagógicos, este artigo tem como objetivo problematizar a presença indígena nos centros urbanos e discutir o



papel da arquitetura e do urbanismo como agentes de transformação social, capazes de encorajar relações interculturais pautadas no respeito à diversidade étnica a partir da memória dessas populações e dos espaços ocupados por elas ao longo do tempo. Discutem-se ainda estratégias de intervenções espaciais que legitimem a presença indígena no contexto urbano, através do diálogo com os povos indígenas que circulam pelos centros urbanos do Estado de Santa Catarina.

## **Breve contexto territorial, histórico e social dos povos indígenas**

O território ameríndio é marcado pela presença dos povos originários e pela diversidade cultural que os integra. Na sociedade contemporânea, estão presentes a partir da memória, da integração com outros povos, dos costumes herdados, aprendidos e ressignificados e também da sua presença nos territórios urbanos.

No território brasileiro, antes da chegada dos portugueses havia cerca de cinco milhões de indígenas e, de acordo com o Censo de 2010, são pouco mais de oitocentos mil indígenas autodeclarados. Em levantamento realizado pela FUNAI em 2013, os indígenas ocupam 13,8% do território brasileiro, dos quais 502.783 (61%) vivem no campo e 315.180 (39%) habitam as cidades brasileiras (FUNAI, 2013). Este contexto chama a atenção pelo fato “[...] de que vivem em situações bastante diversas: desde povos isolados até indígenas urbanos, passando por aqueles que moram em Terras Indígenas e possuem graus variados de contato com a sociedade envolvente” (DIAS, 2019, p. 50).

O estado de Santa Catarina, fortemente marcado pela imigração europeia nos séculos XIX e XX, também reflete a representatividade da presença indígena no contexto nacional. Dados do IBGE (2010) indicam a existência de 18.213 indígenas em Santa Catarina, pertencentes aos Povos Kaingang (63%), Guarani (16%) e Xokleng (21%). Desses, 10.937 residem em Terras Indígenas (TIs) e o restante vive nas cidades distribuídos no estado.

A presença indígena nos centros urbanos tem crescido em todo território nacional nos últimos anos, devido à dificuldade do reconhecimento e regularização das Terras Indígenas. Essa situação desencadeia processos violentos de conflitos regionais, escassez de terra para sobrevivência, esgotamento de recursos naturais, e cria a necessidade de acesso a centros de ensino nas cidades,

necessidade de trabalho assalariado, e outras ações que impactam diretamente na continuidade cultural desses povos.

No entanto, esse processo histórico estadual ganha destaque e aceleração desde o final do século XIX e início do século XX, por meio de um intenso movimento no sentido da expropriação de Terras Indígenas em Santa Catarina. As ações violentas das colonizadoras, legitimadas pelo Estado, fizeram com que as comunidades indígenas fossem reduzidas a aldeamentos e reservas limitadas de terras. Nessa época, foram identificados apenas dois territórios indígenas, um no Oeste (TI Xaçupé) e outro no Vale do Itajaí (TI Ibirama). A sociedade envolvente, majoritariamente formada por descendentes de imigrantes de origem europeia, denominava tais espaços como “lugares de índios”: mais do que Guarani, Kaingang ou Xokleng, esses eram locais do índio genérico, o índio transitório, que em breve deixaria de ser índio, na interpretação do Estado (BRIGHENTI, 2012). Este fato fez coro com a política indigenista nacional da época, que se baseava na tutela dos indígenas e na aposta de integração destes povos, transformando-os em trabalhadores nacionais, apagando a cada passo seus traços culturais.

Como resultado desse processo, as Terras Indígenas em Santa Catarina são no século XXI apenas pequenas frações do que um dia já foi o território de cada povo. Cada uma das três etnias presentes em Santa Catarina ocupa o território de maneira específica: se para os povos Kaingang e Xokleng a terra tradicional é caracterizada principalmente pelos locais de vivência de seus ancestrais, as chamadas “Terras dos avós”, para os Guarani, além dessa relação com o passado, a terra precisa ser um local com recursos naturais que possibilitem viver de acordo com as práticas culturais tradicionais (BRIGHENTI, 2012).

Mesmo com as especificidades mencionadas, características da diversidade cultural dos povos indígenas, existem também convergências. Para os três povos, é fundamental estabelecer com a terra uma relação de respeito e reciprocidade. O território, para as populações indígenas, não é compreendido como fatias resultantes de disputas políticas e econômicas, mas tem fronteiras porosas, é “[...] local interpretado como sagrado, ligado à cosmogonia, cosmologia e à cosmografia dos povos, terras preñes de mitos e memórias. Elas têm a função de abrigar uma coletividade, um povo” (BRIGHENTI, 2012, p. 8).

Entender como os indígenas de Santa Catarina se relacionaram com o território e com as sociedades envolventes é fundamental para compreender o contexto dessas relações na contemporaneidade.

Para discutir essas relações em contextos urbanos diferentes, este artigo toma como objetos de estudo duas cidades de Santa Catarina, tendo a presença dos povos indígenas como ponto comum para a discussão: Florianópolis, a capital do estado, localizada no litoral; e Chapecó, importante pólo agroindustrial na região oeste.

## **Presença indígena em Florianópolis: entre artesanato e resistência**

De acordo com a Secretaria Municipal de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), os primeiros habitantes do território que corresponde à cidade foram os indígenas Guarani e os Abá (conhecidos como Carijós pelos bandeirantes), ambos povos do tronco linguístico Tupi. Esses indígenas denominavam a Ilha de *Meimbipe*, que significa “montanha ao longo do mar” e, além da agricultura, seus principais meios de subsistência eram a pesca e a coleta de moluscos.

Os indícios da presença indígena em Florianópolis encontram-se nos sambaquis e sítios arqueológicos com registros que datam de 4.800 A.C. De acordo com o Censo (2010), vivem em Florianópolis cerca de 1.028 indígenas (IBGE, 2010), mesmo não havendo Terra Indígena neste município. Já Palhoça e Biguaçu, municípios pertencentes à Grande Florianópolis, somam três e quatro Terras Indígenas respectivamente.

No centro da cidade observa-se a presença dos indígenas de diferentes povos praticando a venda de artesanatos para a subsistência. Os objetos comercializados variam entre cestos, balaios, plantas, arcos, flechas e esculturas de madeira.

Além do artesanato ser uma forma de sustento para as famílias, expressa elementos culturais, “contando a história de seus antepassados, divindades e da sua cosmologia. O artesanato é cultura materializada, patrimônio reconhecido e protegido pela Constituição Federal” (FUNAI, 2018, p. 5).

A presença indígena nos centros urbanos não é fator inédito na história, tampouco em Florianópolis. A Ilha de Santa Catarina é um território de circulação indígena (FUNAI, 2018); os Guarani das aldeias da Grande Florianópolis desde a década de 1980 vendem artesanato no centro da cidade, prática realizada pelas mulheres com suas crianças em um pano sobre o chão, a qual denominam *Poraró* e que acreditam que possibilita a formação

das crianças como pessoas Guarani em momentos importantes de sociabilidade e de troca cultural intra e interétnica (ZANIN, 2017). Os Kaingang se deslocam das aldeias do estado do Rio Grande do Sul, oeste de Santa Catarina e Paraná; os Xokleng vêm do Vale do Itajaí e também circulam por Florianópolis. “Ainda que a dinâmica deste deslocar tenha se modificado ao longo do processo de colonização e contato entre indígenas e não indígenas, as comunidades indígenas buscam os grandes centros urbanos para a comercialização do artesanato” (FUNAI, 2018, p. 4). No entanto, a presença indígena no centro da cidade costuma causar certo estranhamento por parte dos não indígenas, olhares que enxergam os indígenas como um corpo que não pertence àquele espaço.

Ao longo das últimas décadas, esse processo de circulação e permanência das famílias indígenas em Florianópolis tem sido marcado pelas dificuldades enfrentadas, pela falta de segurança e condições dignas de permanência. Lideranças atuais do movimento relatam que apenas lhes restava buscar abrigo contra intempéries em acampamentos improvisados, geralmente embaixo de viadutos ou árvores em terrenos vazios, e tendo que se proteger de diversos tipos de violência.

A necessidade por melhores condições de permanência levou as famílias indígenas a um longo percurso de lutas e reivindicações ao poder público municipal por espaços mais adequados e seguros. A rodoviária da cidade foi o primeiro espaço improvisado para o acolhimento das famílias, no final de 2015, e, em seguida, o terminal de ônibus desativado (TISAC) no bairro do Saco dos Limões, onde os indígenas permanecem até hoje, ainda em processo de disputas e sem infraestrutura básica necessária.

A presença indígena na região não foi bem aceita por parte da comunidade do entorno e, com os conflitos se acentuando e o TISAC tornando-se um lugar cada vez mais inseguro e insalubre, os indígenas pressionaram pela construção de uma Casa de Passagem, dando início a uma dura disputa com o poder público, intensificada durante o período da pandemia de Covid-19.

Em meio a conflitos políticos e sociais em relação à permanência dos indígenas no TISAC ou na construção da Casa de Passagem, a luta dos indígenas pela garantia de seu direito à cidade ainda resiste, possibilitando o acesso à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais.

Apesar das fragilidades e conflitos que giram em torno da área destinada para a Casa de Passagem, a conquista dessa porção do Aterro da Baía Sul é fruto de um processo de luta dos povos indígenas. Respeitando este histórico de resistência, um novo processo de projeto foi iniciado em 2019, com participação de professores e alunos do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina, considerando os projetos e discussões até então desenvolvidos, mas com o objetivo de criar outras formas de interlocução com os setores públicos, para promover diálogos interculturais e atendimento das demandas identificadas junto às comunidades indígenas.

Para além da Casa de Passagem, outros espaços de resistência são reivindicados pela presença dos indígenas nos centros urbanos. A partir do recente acesso dos indígenas ao ensino superior, amplia-se a presença dos indígenas no contexto urbano trazendo novas pautas de lutas e demandas, não apenas para a garantia de permanência dos estudantes na universidade, mas também para o fortalecimento da autonomia indígena nos centros urbanos (BERGAMASCHI, DOEBBER, BRITO, 2018).

Neste contexto, marcado por disputas pelo território urbano, historicamente negados aos povos indígenas, novos equipamentos emergem como fortalezas de resistência e de afirmação da presença indígena nos centros urbanos. Equipamentos institucionais como a Casa de Passagem, a Moradia Estudantil Indígena, Centros Interculturais e espaços de apoio para a preservação e valorização da memória e dos costumes dos povos originários se colocam como espaços de luta, não apenas pelos direitos, mas na busca por protagonismo e autonomia indígenas.

## **Presença indígena em Chapecó: entre memória e exclusão**

Deslocando o olhar desta pesquisa até o município de Chapecó, importante cidade agroindustrial no oeste do estado, observa-se outro contexto, também marcado pela presença indígena nos centros urbanos.

O território urbano do município, de acordo com relatos de anciãos Kaingang moradores da região, é a terra tradicional desse povo. Nesse contexto, o processo de urbanização da cidade invadiu e se sobrepôs ao território tradicional Kaingang, incorporando e ocultando espaços simbólicos, por meio de ações como a invisibilização do Rio Passo dos Índios, com a sua canalização e criação de um calçadão, a ocultação do primeiro cemitério Kaingang

para dar lugar a um importante hotel da cidade, entre outros, e impondo novos símbolos da colonização/imigração europeia com monumentos como “O Desbravador” e bustos de coronéis nas atuais praças, antigos assentamentos indígenas.

Apesar da identificação desses lugares simbólicos, a comunidade sofreu ataques contínuos ao longo do processo de urbanização da cidade. Em um primeiro momento, foram enclausurados e limitados a viver em apenas uma quadra da cidade, no bairro Palmital, e, em 1999, foram deslocados para a Reserva<sup>1</sup> Indígena Aldeia Kondá, localizada a 30 quilômetros do centro. Afastados de sua terra tradicional, os indígenas ocupam o centro urbano da cidade em uma atitude de resistência e de subsistência, apesar de serem vítimas de preconceito, violência e de não terem um lugar garantido para suas práticas culturais.

Após inúmeros diálogos com a comunidade da Aldeia Kondá e observações feitas tanto no centro urbano quanto na aldeia, foram identificadas as necessidades da comunidade ligadas à infraestrutura básica para a permanência na cidade e possibilidades de intervenções espaciais capazes de contar a história da cidade a partir do olhar de seu povo originário.

Esta proposta representa para a população indígena do local a possibilidade de resgatar e valorizar espaços de memória, reconstruir narrativas hegemônicas, fortalecer a identidade dos povos indígenas, romper preconceitos, dar visibilidade à presença indígena no centro urbano e proporcionar um diálogo entre os diferentes universos culturais da cidade com base no respeito mútuo e no reconhecimento da diversidade.

As obras arquitetônicas, para serem apropriadas, devem ser fruto do meio na qual estão inseridas, desta maneira as propostas de intervenções arquitetônicas aqui apresentadas tiveram como base a compreensão das especificidades dos grupos envolvidos, considerando sua história, seus anseios e sua organização socioespacial.

---

<sup>1</sup> O termo Reserva Indígena foi adotado pois, no caso da Aldeia Kondá, sua Terra tradicional é o centro da cidade de Chapecó, portanto, não pôde ser retomada pela comunidade. Em 1999, foi então escolhida uma área de terra reservada ao uso dos indígenas da Aldeia Kondá. Assim, a comunidade utiliza o termo Reserva pois entende que, denominando esse território como Terra Indígena, estariam deslegitimando o seu verdadeiro território tradicional. Em respeito ao histórico de lutas da comunidade, optou-se por manter a denominação utilizada por eles.

## Considerações finais

As discussões ao longo desse artigo despertam para a compreensão acerca dos conflitos, contradições e condições de permanência de indígenas nos centros urbanos e suas relações de territorialidade. Evidencia-se que o território indígena não se limita apenas às aldeias e terras demarcadas, mas que o espaço urbano também é Terra Indígena, construído e vivenciado historicamente, de maneira legítima, garantindo a diversidade. Identifica-se, no entanto, que o Estatuto da Cidade, apesar de considerar áreas de patrimônio cultural, não é suficiente para garantir que o direito à cidade das populações indígenas seja respeitado. Por outro lado, ao compreender que as fronteiras dos territórios indígenas são porosas, incluindo o perímetro urbano, mas não se limitando a ele, entende-se que o Estatuto da Cidade é limitado também nesse aspecto.

Outra importante discussão a ser aprofundada e que aqui se apresenta como plano de fundo mas perpassa os exemplos de disputas apresentados nesse artigo, é a construção de processos participativos com o protagonismo dos povos originários. Para a garantia do direito dos povos indígenas à cidade e ao território, com respeito e valorização de sua cultura, seu modo de vida e suas especificidades, é preciso ter como princípio inviolável a garantia da participação ativa em todos os processos de discussão de seus espaços de direito. A construção de processos participativos envolvendo a população indígena e garantindo diferentes formas de interlocução e diálogos entre os setores envolvidos é uma diretriz fundamental que deveria receber destaque no Estatuto da Cidade.

Garantir a presença indígena nos centros urbanos e seu direito à cidade são fatores primordiais para a reconstrução de narrativas históricas hegemônicas, a partir de uma visão descolonizadora, resgatando e valorizando a memória e o legado ancestral desses povos. Nesse sentido, a legitimidade da presença indígena nas cidades apenas poderá ser compreendida pela sociedade a partir de um processo de transformação sociocultural que também envolve o campo da Arquitetura e Urbanismo.

Os conflitos apresentados nesse artigo evidenciam a necessidade de refletirmos acerca das ausências do Estatuto da Cidade, que completa 20 anos de publicação, e a necessidade de ampliar as discussões considerando os direi-

tos dos povos originários, o respeito e fortalecimento da identidade dos povos indígenas, a desconstrução de preconceitos e estereótipos e a promoção da aproximação e reconhecimento da multiculturalidade como princípio estruturante da sociedade brasileira e de nosso território.

## Referências

BENJAMIN, Walter. *Magia, técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. Tradução: Sérgio Paulo Rouanet. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BERGAMASCHI, Maria; DOEBBER, Michele; BRITO, Patricia. Estudantes indígenas em universidades brasileiras: um estudo das políticas de acesso e permanência. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 99, n. 251, p. 37-53, 9 maio 2018.

BRIGHENTI, Clovis Antonio. Povos Indígenas em Santa Catarina. In: NOTZOLD, Ana Lúcia et. al. (Org). *Etnohistória, história Indígena e educação: contribuições ao debate*. Porto Alegre: Pallotti, 2012.

BRASIL, Lei 5788/90. *Estatuto da Cidade*. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

BRASIL, Lei 6001/73. *Estatuto dos Povos Indígenas*: Proposta da Comissão Nacional de Política Indigenista. Junho de 2009.

DIAS, Camila Loureiro. Direitos dos povos indígenas e desenvolvimento na Amazônia. *REB – Revista de Estudios Brasileños*, Volume 6, n. 11, p. 49-60, 2019.

DILL, Fernanda Machado; WIESE, Ricardo Socas. Territorialidades indígenas nos centros urbanos: sobre lugares e povos. *Patrimônio e Memória*, Assis, SP, v. 17, n. 1, p. 54-74, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://pem.assis.unesp.br/index.php/pem>. Acesso em: 12 dez. 2021.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br> . Acesso em: 4 mar. 2021.



FUNAI. Cartilha: *A presença indígena em Florianópolis*. Ministério da Justiça, 2018.

IBGE. *Características Gerais dos Indígenas: Resultados do Universo*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro. [1968] 2008.

MOREIRA, Vânia Maria Losada,. Índios no Brasil: marginalização social e exclusão historiográfica. In: *Diálogos Latinoamericanos*, n.º 3, 2001, pp. 87-113.

ZANIN, Nauíra Zanardo; LODDI, Laura Beatriz; SANTOS, Rodrigo Gonçalves. Sobre lugares, práticas, corporeidades, dominação e parceria: a experiência gentrificadora e seus atravessamentos na cidade contemporânea. *Revista Interdisciplinar*, UFMG, 2017.



# Estatuto da Cidade, plano diretor e as comunidades de remanescentes de quilombos

Samuel Steiner dos Santos

## Introdução

Paulo Lopes, município com pouco mais de 7 mil habitantes, está situado a cerca de 40km de Florianópolis. Sua emancipação de Palhoça ocorreu em 1961. Duas décadas antes, em 1940, já havia relatos da existência de um núcleo afrodescendente significativo em seu território: a comunidade de Santa Cruz, atualmente composta por cerca de 120 moradores organizados em diferentes nucleamentos familiares.

Desde 2013, a UFSC, por meio do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e de uma integração com o Movimento Negro Unificado – MNU e lideranças da comunidade, desenvolve um projeto de extensão, que teve como principal resultado a construção de 22 novas moradias por meio do Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. Este contato mais próximo com a comunidade tem sido fonte permanente de reflexões acerca do papel do arquiteto e urbanista em contextos que exigem um olhar diferente na forma de abordar a habitação, os sentidos da urbanização, dos instrumentos de gestão e organização do território, o processo projetual, entre outros.

Dentre as variadas abordagens e análises que o cruzamento entre olhares acadêmicos e a realidade das comunidades remanescentes de quilombo pode provocar, desenvolveremos aqui uma reflexão acerca da evidente insu-

ficiência dos instrumentos de planejamento urbano e mais precisamente dos planos diretores, ao tratar dos povos tradicionais e suas formas específicas de territorialidades e territorializações. Para tanto, traremos como estudo de caso a comunidade de Santa Cruz, em Paulo Lopes.

O Estatuto da Cidade, ao completar 20 anos, demanda uma crítica responsável acerca tanto de suas inovações, avanços e conquistas, como também no que se refere às suas insuficiências, limites e fragilidades. O tema deste texto situa-se neste segundo conjunto, ao evidenciar uma de suas maiores lacunas: o silenciamento acerca da questão racial e do lugar dos povos tradicionais, em especial das comunidades de remanescentes quilombolas, na política urbana do país. Não há uma única menção ao tema no corpo da lei. Para o tema não há diretrizes, princípios, instrumentos. Para os negros e as comunidades de remanescentes de quilombos, no que se refere à política urbana, parece não haver direitos.

## O quilombo e o território

Uma primeira aproximação diz respeito às especificidades da relação entre as famílias de remanescentes quilombolas e o seu espaço de reprodução da vida, condição que configura, necessariamente, particularidade nas formas e modos de territorialização. De acordo com Silva (2008),

Territorializar-se significa ter poder e autonomia para estabelecer determinado modo de vida em um espaço, para estabelecer as condições de continuidade da reprodução material e simbólica deste modo de vida. A sobreposição de territórios implica necessariamente em uma disputa de poder. (SILVA, 2008, p. 25)

Tal percepção é ratificada também por Haesbaert (2004), ao afirmar que “cada um de nós necessita, como um recurso básico, territorializar-se” (p. 16). No caso de Santa Cruz, a primeira observação do lugar – suas moradias, as condições de infraestrutura – evidenciou a condição de comunidade economicamente empobrecida e em situação de vulnerabilidade socioespacial. Restou logo evidente, no entanto, que se tratava de uma percepção limitada acerca das complexidades e idiosincrasias profundas existentes na comunidade e no território. A primeira condição, na medida do que nos apresenta Freire (1987) por meio do conceito de “invasão cultural”, foi de

procurar refletir sobre até que ponto a nossa percepção não estava permeada por estereótipos, de um lado por reduzir a complexidade da realidade destes lugares à categorias mais consolidadas no campo do planejamento urbano, como de assentamentos informais, precários, áreas de interesse social, etc; ou, por outro lado, por limitar o significado do termo quilombo a algum tipo de imaginário de africanidade intocada, de formas idealizadas e estáticas de manifestação cultural e religiosa ligadas à ancestralidade (Imagem 1).

### **Imagem 1: Foto geral da comunidade de Santa Cruz**



Fonte: Ana Cartana, 2017.

Para isso, uma compreensão contemporânea dos quilombos parece conter a valorização não somente das tradições e trajetórias históricas, mas também da emergência de identidades coletivas forjadas nos conflitos sociais, econômicos e territoriais, geradores de formas renovadas de autoreconhecimento e de mobilização, que torna a cultura um processo dinâmico de criação e recriação de significados, vínculos e identidades em comum.

A identidade coletiva mostra-se dinâmica e não fica aprisionada no mito da comunidade fechada, guetificada, mas passa a ser vivida e pensada como algo que não esgota a identidade cultural de um povo ou comunidade e que, portanto, não se restringe ou fica sempre circunscrita aos mesmos rituais e instituição e aos mesmos sentimentos de pertencimento (...) Cada

uma delas afirmando seus direitos territoriais e sendo capacitadas para a marcação de pontos que materializam seu próprio território ou sua própria territorialidade específica. Tem-se assim uma crítica à aceitação irrefletida de estereótipos, mitos, animosidades e “tradições” estimuladas inicialmente pelo colonialismo e depois pelo poder dos nacionalismos. (ALMEIDA, 2013, p. 171)

E ainda:

Os sentidos a respeito do que são Quilombos se expandiram. A forma de organização se modificou, as práticas culturais, algumas passaram por processo de hibridização, o que leva a produção de outras caracterizações de Quilombos [...] o Quilombo não pode ser pensado apenas sob uma perspectiva histórica, mas numa dimensão que dê conta de explicar os aspectos que envolvem a sua origem, sua instituição enquanto sujeitos que se inscrevem sócio-historicamente num plano marcado por: culturas, etnias, políticas e porque não dizer, simbologias e acrescentaria ainda, o plano religioso, à medida que novas relações se estabelecem e se instauram a partir de contrato de convivência entre os membros da comunidade. (SACRAMENTO, 2013, p. 23).

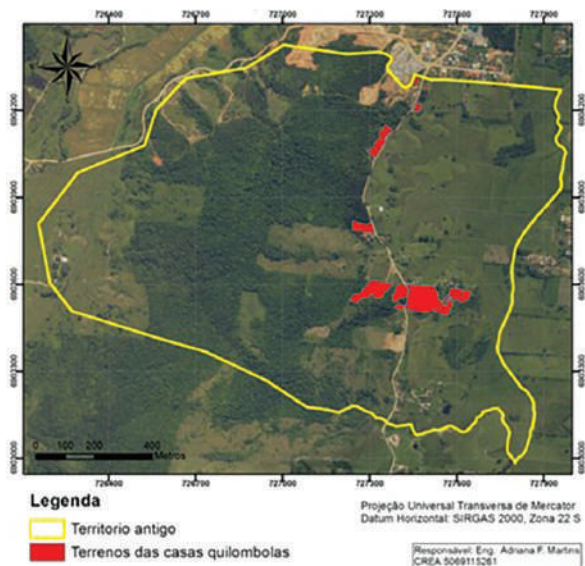
No caso da comunidade Santa Cruz, o contato constante com a comunidade revelou camadas mais profundas na relação entre o grupo e seu espaço, inscritas e modos específicos de territorialização, constituição e manutenção de vínculos interpessoais, modos de habitar e viver coletivamente, etc.

O fato de serem negros, viverem desde sempre na localidade da Toca, servirem como mão-de-obra barata – e no passado escrava – das famílias brancas de Paulo Lopes, terem pouco acesso às políticas públicas – dentre estas à educação –, viverem em núcleos residenciais de famílias extensas, estabelecerem casamentos entre primos, partilharem o cuidado das crianças, ajudarem-se mutuamente no dia a dia e compartilharem momentos festivos – como o são os aniversários –, torna os membros da comunidade quilombola um grupo, em comparação com as demais famílias brancas que vivem nesta região, mas que não participam dessas redes de sociabilidade e organização social (ROCHA et al., 2017, p. 122).

A comunidade de Santa Cruz está há cerca de uma década com um processo junto ao INCRA para reconhecimento, demarcação e titulação daquilo que consideram seu território antigo. A Imagem 2 reproduz a relação

entre o território reivindicado e aquele atualmente ocupado pelas famílias da comunidade.

## Imagem 2: Relação entre o território reivindicado e o ocupado pela comunidade



Fonte: Rocha et al., 2017.

A área atualmente ocupada pelas famílias quilombolas de Santa Cruz é pequena, restringindo-se ao espaço onde as casas estão localizadas, como apresentado na figura acima. Em comparação com o território identificado e utilizado em tempos de outrora, houve uma grande redução do espaço de uso e ocupação, sobretudo, em razão da compra de terras e instalação das residências de famílias oriundas de outras regiões para a localidade da Toca. Tal ocupação, iniciada nos anos 1970 conforme descrito acima, se mostra cada vez mais desordenada e impõe o confinamento da comunidade quilombola. Os quilombolas já não mais possuem espaços para a realização das roças como faziam os antepassados. As áreas de uso transformaram-se em propriedades privadas das famílias de fora que instalaram no território antigo dos negros seus próprios plantios e/ou atividades de pecuária. (ROCHA et al., 2017, p. 116).

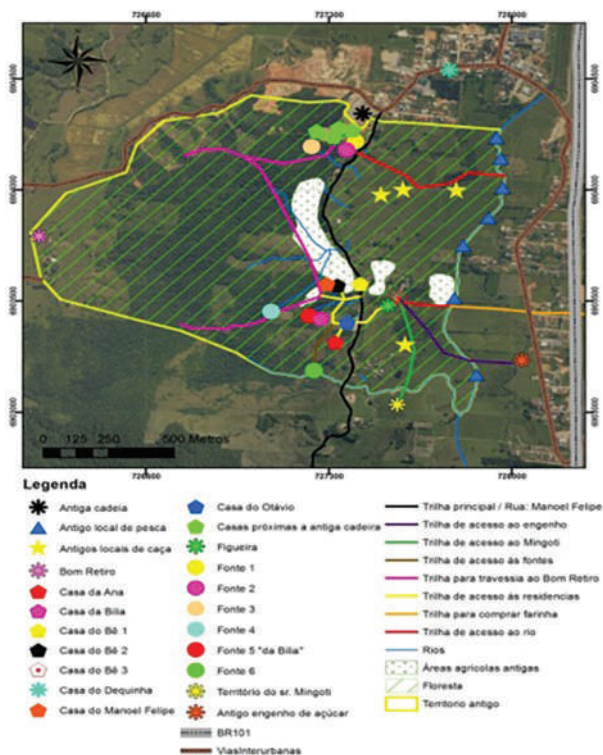
Em 2017 foi elaborado um Relatório Antropológico que dentre outras informações, apresenta uma cartografia histórica e social que evidencia a diversidade de usos e apropriações da comunidade sobre o território antigo. De um território alargado, suporte para atividades econômicas e culturais diversas, a comunidade vê-se atualmente confinada em um espaço restrito. Este processo agressivo de expropriação territorial das famílias limita hoje a comunidade praticamente ao espaço ocupado pelas moradias.

Os quilombolas já não mais possuem espaços para a realização das roças como faziam os antepassados. As áreas de uso transformaram-se em propriedades privadas das famílias de fora que instalaram no território antigo dos negros seus próprios plantios e/ou atividades de pecuária. (...) A área atualmente ocupada e que se limita ao entorno das casas construídas em cada um dos núcleos familiares, se apresenta escassa quando se pensa as famílias que já a ocupam e também àquelas outras que estão atreladas à comunidade quilombola de Santa Cruz, mas que por enquanto vivem fora do território tradicional. Assim, mesmo quando há recursos disponíveis para realizar a construção de uma casa, em geral as áreas físicas são insuficientes. Em todos os núcleos familiares observa-se que as casas estão fisicamente muito próximas, diferentemente de como os mais velhos relatam que era no passado, quando o deslocamento de uma residência até a outra implicava em percorrer uma trilha aberta no meio da vegetação. (ROCHA et al., 2017, p. 117).

O Mapa 1 espacializa no território antigo o conjunto de usos e apropriações presentes na trajetória de consolidação da comunidade:



## Mapa 1: Usos e apropriações na trajetória da comunidade



Mesmo que a terra não seja elemento constitutivo único na definição do que é a comunidade, ela não é secundária. Se por um lado a busca pelo reconhecimento está intimamente ligada ao direito remetido à organização social, ao parentesco, à história, à reciprocidade, à memória coletiva, por outro lado o território – um espaço permeado por relações de poder e modos de apropriação – constitui-se como suporte material para que estas diversas práticas possam ocorrer e se reproduzir, apresentando-se também como princípio gerador de identificação:

(...) a terra, base geográfica, está posta como condição de fixação, mas não como condição exclusiva para a existência do grupo. A terra é o que propicia condições de permanência, de continuidade das referências simbólicas importantes à consolidação do imaginário coletivo, e os grupos chegam por

vezes a projetar nela sua existência, mas, inclusive, não têm com ela uma dependência exclusiva. (Leite apud ROCHA et al., 2017, p. 117)

Nas palavras de Santos (1999, p. 13), “o território é o lugar que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir da manifestação de sua existência”.

## O quilombo e o direito à cidade

A comunidade de Santa Cruz não existe isolada. Para além do território da comunidade, onde prevalecem identidades compartilhadas, existe a inserção do grupo, das nucleações familiares e dos indivíduos no território mais amplo. A comunidade de Santa Cruz está situada a cerca de 1km do núcleo fundacional da cidade e de sua centralidade principal, onde se concentram os principais serviços e equipamentos públicos, assim como o maior número de comércios e serviços locais.

A identidade negra e quilombola está em constante interação com o outro, seja na rua, no trabalho, na escola, nas instituições públicas, no comércio local. Tais interações, em Paulo Lopes, são notadamente marcadas por conflitos.

O evidente distanciamento entre a maioria dos moradores negros e seus vizinhos brancos supera-se apenas em um caso ou outro. As interações observadas entre estes no espaço territorial da comunidade são em geral pouco amistosas, e passam longe, inclusive, de atitudes minimamente cordiais como o ato de cumprimentar-se enquanto cruzam olhares na estrada ou caminhos. Já na cidade foram recorrentes as falas que se referiam aos quilombolas com desdém e preconceito, sendo a cor da pele sempre acionada como característica de diferenciação do grupo. (ROCHA et al., 2017, p. 40)

Os indivíduos entram e saem da comunidade e, neste movimento, na interação com o outro, constituem a afirmação de suas identidades, mas também, na interação com o Estado, reivindicam direitos. A existência de Santa Cruz não ocorre, portanto, somente assentada na vinculação a sua historicidade. Está também ligada à percepção do que a comunidade é atualmente: os inúmeros e recorrentes conflitos, as lutas pelo reconhecimento e a resistência

cultural vão dando visibilidade ao discurso político, que, com a demanda por direitos sociais, vão contribuindo para a formação de um grupo político.

O processo histórico que relacionou as famílias negras de Santa Cruz como mão de obra das famílias brancas de Paulo Lopes desde o período de escravidão, fez com que os membros do grupo estivessem sempre atrelados a atividades econômicas (ainda que mal remuneradas) realizadas fora dos limites geográficos da própria comunidade. A exploração da força de trabalho, desvalorização, instabilidade e baixa remuneração, sujeita boa parte dos quilombolas a situações precárias e irregulares nestes empregos. (ROCHA et al., 2017, p. 190)

O que Santa Cruz evidencia é que o fato de pertencer a determinado grupo ou lugar e carregar no corpo determinadas características amplia ou limita as possibilidades e os campos de atuação, apropriação e aceitação. É o que Bastos (2009) evidencia ao falar das formas de individuação de jovens mulheres negras:

Dessa forma, ao mesmo tempo em que a ampliação da rede social e o contato com novas possibilidades amplia o campo de possibilidades de se fazer sujeito, o ser negra quilombola reduz essas expectativas. Ao mesmo tempo em que o estilo de vida urbano permite que os indivíduos circulem, transitem em diferentes grupos alargando o universo da sua vida social, as jovens se vêem restritas a inserção em espaços subalternos de trabalho, como o de empregada doméstica. Nessa contradição, as jovens vão negociando com a vida, transformando seus projetos, conjugando suas expectativas com o campo de possibilidades que se apresenta, tornam-se indivíduos mais singulares, mas sem perderem o vínculo com a identidade do grupo de origem. (BASTOS, 2009, p. 90).

Neste sentido Fanon (2008), a partir da dialética do Eu e o Outro, argumenta que estes indivíduos passam a ocupar a zona da não existência ou a zona do não ser, lugar da dominação, violência e expropriação. É o que Botega (2006) evidencia ao transcrever falas dos moradores de Paulo Lopes e da Santa Cruz:

o lugar onde estão entocados os negros; eles mesmos se isolam; eles são muito acomodados, não se esforçam; eles mesmos são racistas com eles, não gostam de sua cor, etc. (Entrevista concedida à Botega, 2006, p. 8)

Evidencia-se assim o reforço de estereótipos e representações pejorativas acerca da presença da população negra e da comunidade remanescentes de quilombos no cotidiano da cidade.

Esta situação, para além de uma discussão acerca do acesso à infraestrutura urbana, aos equipamentos e serviços públicos, situa o debate sobre o lugar das comunidades negras nas políticas urbanas em uma visão alargada do conceito de Direito à Cidade, nos moldes do que Lefebvre (1991) nos traz, muito embora o tempo e o lugar sejam outros. Nas palavras de Lefebvre, o direito à cidade significa “o direito dos cidadãos-citadinos e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas (...) um direito à vida urbana, transformada, renovada”. Traz, portanto, como núcleo central a ideia de enfrentamento das desigualdades e opressões que determinam e são determinadas na produção do espaço.

O modo como a cidade é receptiva à determinados perfis, trajetórias, hábitos – por meio de uma inegável força homogeneizadora – na mesma medida em que é repulsiva à diversidade, à presença de outros modos de vida, evidencia as bases segregadas, violentas e intolerantes nas quais se fundamenta a produção do espaço urbano em Paulo Lopes. Ainda sim os quilombolas resistem e buscam alternativas para a reprodução da própria vida, de suas trajetórias individuais e coletivas.

A diversidade do cotidiano, das trajetórias, as brechas do passado e do futuro, tudo permeia a multiterritorialidade urbana e seus conflitos. Os tambores não se calam, as linhas continuam a serem cruzadas, mesmo que tudo tenha um custo de sangue, gravado na carne. Assim, o cotidiano da cidade reverbera as ambivalências, a dimensão encruzada do ser lançado aos ataques da empresa contrária à vida e a incessante busca na produção de presenças, táticas, formas de sobrevivência inscritas na criatividade, transgressão e remontagem dos cacos existentes. (SIMAS & RUFINO, 2019, p. 77–78)

Esta reflexão evidencia, portanto, certo distanciamento entre as demandas e necessidades das comunidades quilombolas e a forma como a cidade e os instrumentos de gestão e planejamento urbanos oficiais se apresentam.

Os diferentes modos de se apropriar da cidade implicam a criação e defesa de territorialidades específicas que dão vida e sentido aos espaços ocupados, expressando histórias e interesses. Perceber a cidade a partir das territorialida-

des específicas é um método muito diferente da noção de zonas com a qual trabalha o planejamento, onde as atividades e as funções que se quer realizar tentar enquadrar os sujeitos que habitam estas áreas. Diante das territorialidades os sujeitos são os atores, eles a definem, eles as modificam, uma vez que são eles que dão sentido e razão de existir a elas. (VIEIRA, 2013, p. 28)

Nesse campo de disputas sobre o espaço, evidencia-se o caráter ideológico do planejamento urbano. Entender quais são os motivos e interesses envolvidos na disputa, assim como perceber as múltiplas cidades existentes num mesmo espaço, é necessário para compreender a diversidade das formas de vida e de relações sociais presentes em determinado lugar.

No caso das comunidades negras, este reconhecimento está tanto nas relações que a dinâmica urbana mais geral estabelece com o território quilombola – das inserções forçadas em seus territórios, conjuntos simbólicos e de práticas culturais – como também no reconhecimento das formas de ação e de apropriação dos negros no espaço urbano ampliado: no espaço público, nos espaços institucionais, nas políticas e ações governamentais, no orçamento público, nos instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano. É neste sentido que o direito à cidade apresenta-se tanto como ferramenta analítica mas igualmente como referencial de ação, por sugerir uma compreensão alargada e radical da democracia, necessariamente relacionada à própria produção democrática do espaço urbano.

## O quilombo e o plano diretor

A Constituição Federal de 1988 e posteriormente o Estatuto da Cidade reafirmam um lugar privilegiado ao plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana no país. Absorvendo certos valores cultivados pela Reforma Urbana, o plano diretor apresentava-se não mais como instrumento meramente técnico, e sim como ferramenta para a produção de canais institucionais de participação social e democratização no planejamento e gestão do espaço urbano. O que tem sido visto desde então, no entanto, é antes uma diversidade de arranjos que buscam acomodar os 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)

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 2001, passa a ser vista com desconfiança: aparatos institucionais e jurídicos, 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.

Para estes atores sociais, o que ocorreu nos últimos anos foi 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 representaria 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)

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 destacamos:

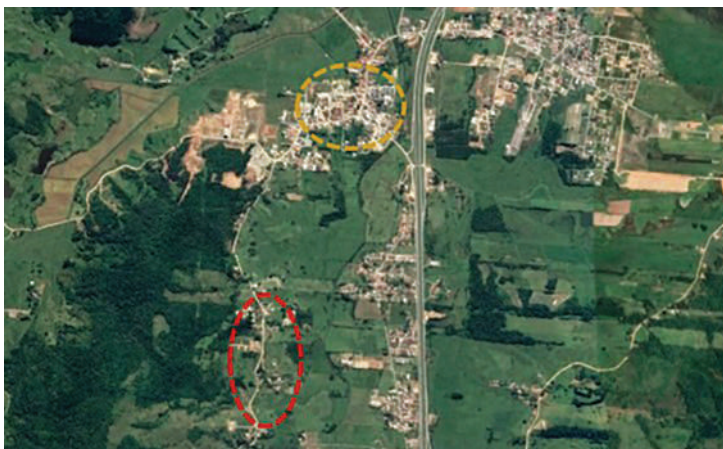
- Naturalização das desigualdades: as desigualdades são consideradas inferioridades naturais (mulheres, trabalhadores, negros) ou anomalias (homossexuais). As instituições sociais (família, escola, religião, trabalho) reforçam e reproduzem nas classes populares o sentimento de serem subalternas.
- Ausência 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 comprometem 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.

Esta fragilização da participação encontra em Paulo Lopes um terreno fértil. A forma como a presença quilombola é trabalhada, por exemplo, no plano diretor e demais políticas urbanas, evidencia uma percepção homogeneizadora do grupo com o relativo distanciamento entre a ação estatal e as demandas e necessidades da comunidade. Neste cenário, as análises e instrumentos de planejamento e gestão não apresentam articulação concreta com o modo de vida do grupo.

Esta desarticulação é evidenciada, por exemplo, por meio de dois instrumentos centrais de planejamento urbano, também existentes em Paulo Lopes: o macrozoneamento e o zoneamento.

Atualmente a comunidade (circulada em vermelho na Imagem 3), está cerca de 1,5 km distante da centralidade principal do município (círculo amarelo). Os eixos principais de expansão urbana ocorrem de forma linear à BR-101, a leste da rodovia e a oeste da centralidade principal.

### **Imagem 3: Localização da comunidade e da centralidade principal do município**

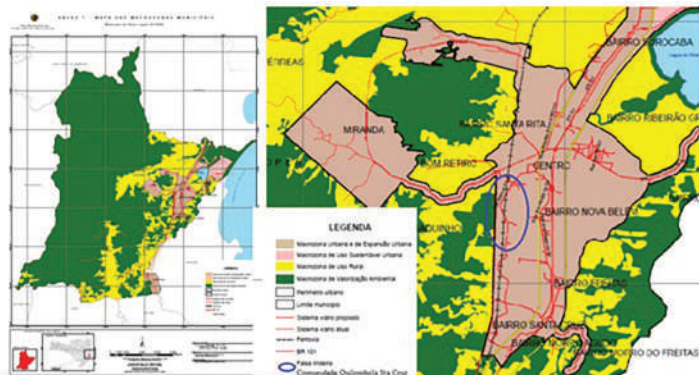


Fonte: Google Earth.

O plano diretor vigente no município, implantado em 2010, estabelece um macrozoneamento que converte de área rural para área urbana o espaço atualmente ocupado pela comunidade (Imagem 4).

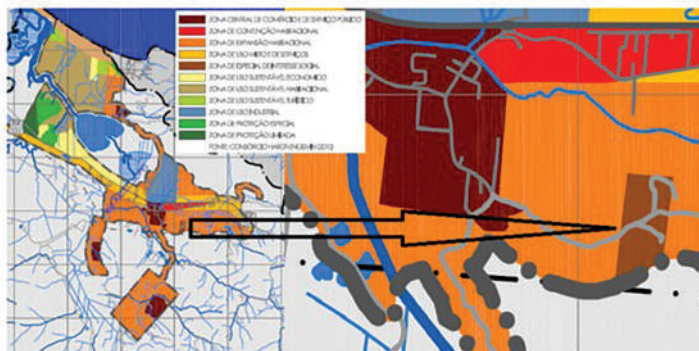


#### Imagem 4: Plano Diretor do Município de Paulo Lopes



Na Imagem 4, verifica-se que o eixo preferencial de expansão urbana proposto pelo plano diretor direciona o crescimento da cidade no sentido sul, exatamente onde está situada a comunidade. Mesmo que as restrições ambientais, a infraestrutura urbana e a própria dinâmica de urbanização possibilitassem a expansão para outros setores, o plano materializa a opção de desconsiderar um lugar específico para o território quilombola enquanto unidade estruturadora do macrozoneamento municipal. Situação semelhante ocorre no zoneamento urbano, reproduzido na Imagem 5. Percebe-se que o plano diretor, além de constringer a presença quilombola ao território diminuto das unidades de moradia atualmente existentes, ainda classifica esta área como Zonas Especiais de Interesse Social.

#### Imagem 5: Plano Diretor do Município de Paulo Lopes



Percebe-se que o zoneamento urbano ratifica a ideia contida no macrozoneamento, ao estabelecer como principal eixo de expansão urbana as áreas adjacentes ao atual núcleo habitacional quilombola, quase que integralmente contido no território antigo reivindicado no laudo antropológico e no processo junto ao INCRA.

Neste caso, chama a atenção que o plano diretor, ao pensar instrumentos de reconhecimento da realidade quilombola, utiliza a ZEIS, que em muitos casos restringe a percepção acerca da realidade local à precariedade habitacional, irregularidade fundiária e condições de infraestrutura. O próprio plano define este zoneamento nas seguintes características:

Porções do território destinadas prioritariamente à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de habitação de interesse social, sendo áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social em que haja interesse público expresso no Plano Diretor. (...) para o município de Paulo Lopes está sendo proposta uma área especial de interesse social na porção noroeste do quadro urbano, com a finalidade de atender a demanda apontada no diagnóstico do município, visto que é uma área cuja comunidade apresenta características quilombolas. (PREFEITURA..., 2010, sem página).

Além desta definição geral, o plano diretor se limita a estabelecer parâmetros básicos de uso e ocupação, como lote mínimo de 150m<sup>2</sup>, testada mínima de 5m, número máximo de 2 pavimentos, taxa de ocupação de 80% e densidade bruta esperada de 525 hab/ha. Sem ignorar a importância das ZEIS para o enfrentamento das situações de informalidade urbanística e habitacional das camadas populares urbanas, percebe-se que o seu uso, no caso dos grupos quilombolas, é equivocado e insuficiente.

O relatório antropológico (ROCHA et al., 2017) evidencia que a ação do poder público em relação aos quilombolas está concentrada na prestação de serviços, principalmente de assistência social. São duas faces da mesma moeda: seja na política urbana, seja nas demais políticas sociais, os quilombolas são limitados à sua condição de precariedade material. Situação semelhante é retratada por Vieira (2013) ao estudar as relações dos Quilombos Urbanos em Santarém:

O que se depreende da leitura dos dispositivos legais é que a questão quilombola está atrelada ao favorecimento de uma política especial em áreas sociais, sem uma articulação concreta com o modo de vida do grupo. Assim,

os grupos étnicos são novamente homogeneizados politicamente, de um lado na categoria de quilombolas e de outro lado na qualidade de público carente. (VIEIRA, 2013, p. 25)

Percebe-se que, na linha do que fez o Estatuto da Cidade em relação à política de desenvolvimento urbano, também o plano diretor nega de forma sistemática a presença da comunidade de remanescentes quilombolas em Paulo Lopes. É, portanto, uma forma de limitação importante das suas necessidades concretas, objetivas e subjetivas.

## Considerações finais

Não é possível avaliar até que ponto a situação encontrada em Paulo Lopes é comum às demais comunidades de remanescentes de quilombo existentes no país. Não faremos, portanto, generalizações.

O caso de Paulo Lopes e da comunidade Santa Cruz evidencia, no entanto, um esforço de homogeneização de outra ordem, destacada por Almeida (2005) ao afirmar que a limitação dos quilombolas à precariedade das suas condições de subsistência acaba por relativizar critérios étnicos e de identidade responsáveis pela construção de laços de solidariedade e articulação coletiva, gerando inclusive impactos nas formas de organização política destes grupos.

Quilombola torna-se assim um atributo que funciona como agravante da condição de “pobre”. Ser “pobre” numa sociedade autoritária de fundamentos escravistas implica em ser privado do controle sobre sua representação e sua identidade coletiva. Ser considerado pobre é ser destituído de sua identidade coletiva. Neste sentido, os quilombolas correm o risco de serem tratados como uma “pobreza exótica [...]” (ALMEIDA, 2005, p. 41).

Se por um lado a comunidade Santa Cruz luta nas instâncias federais pelo reconhecimento de seu território ancestral, por outro vê os instrumentos de planejamento e gestão urbana locais ignorarem estas reivindicações. Colocam-se em oposição duas formas notadamente diferentes de perceber e se apropriar do território: por um lado, o valor de uso, que percebe o território como espaço histórico, de uso e de apropriação cotidiana; por outro, a tentativa de imposição de critérios administrativos e funcionais de ordenamento territorial, pautados nas diferenciações entre área rural e urbana, entre limites

administrativo de bairros, entre diferentes zoneamentos urbanos, parâmetros urbanísticos e edifícios.

No caso do planejamento urbano, o que vemos como lógica de atuação sobre o espaço é a imposição de dinâmicas que submetem o território quilombola à “máquina trituradora” da expansão urbana, da terra transformada em mercadoria, da reificação da propriedade privada, da individualidade. A presença quilombola é invisibilizada, assim como é negado o seu direito político de definir os rumos da cidade, distanciando-se assim daquela percepção mais ampla e generosa do direito à cidade trazido por Lefebvre.

As reflexões aqui trazidas remetem à necessidade de que a política urbana e seus instrumentos –Estatuto da Cidade e planos diretores incluídos – possibilitem a construção de uma plataforma de direitos humanos que considere os “direitos tradicionais” dessas comunidades. Isso pode significar o desenvolvimento de instrumentos que viabilizem o reconhecimento não somente de sua “pobreza material”, mas a sedimentação de medidas reparadoras de suas condições de sujeitos e identidades discriminadas, e também a assimilação da história, da cultura, das expectativas e necessidades destes indivíduos e grupos.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. Nas bordas da Política Étnica: os quilombos e as políticas sociais. *Boletim Informativo do NUER*, vol.2, nº. 2, 2005. p. 15-44.

BASTOS, Priscila da Cunha et al. *Entre o quilombo e a cidade: trajetórias de individuação de jovens mulheres negras*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2009.

BOTEGA, Gisely Pereira. *Relações raciais nos contextos educativos: implicações na constituição do autoconceito das crianças negras moradoras da comunidade de Santa Cruz do município de Paulo Lopes/SC*. Florianópolis: UFSC, 2006.

FANON, Frantz. *Peau noire, masques blancs (Pele negra, máscaras brancas)*. Editora da Universidade Federal da Bahia, 2008.

- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*. Do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1991.
- PREFEITURA DE PAULO LOPES. *Plano Diretor Participativo, Lei Complementar 31/2010*. Disponível em: <https://www.paulolopes.sc.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 25 jun. 2021.
- ROCHA, C. C. da; Silva, J. J.; Mützenberg, B. V. & Martins, A. F. (2017). *Relatório Antropológico da Comunidade Remanescente do Quilombo Santa Cruz (Paulo Lopes/Santa Catarina)*.
- ROLNIK, Raquel. 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.
- SACRAMENTO, Sonia Maria da Silva. *O impacto das trocas culturais nas comunidades quilombolas: do tambor a guitarra*. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado Stricto Sensu em Comunicação, Linguagens e Cultura, Universidade da Amazonia, Belém, v. 107, 2013.
- SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. *GEOgraphia*, v. 1, n. 1, p. 7-13, 1999.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/Fase, 2001.
- SILVA, Simone Rezende da. Territorialidade quilombola nas florestas atlânticas: uma concepção integradora de território a partir da memória. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, n. 47E, 2011.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Para uma abordagem pós-colonial e emancipatória dos movimentos sociais*. Movimentos sociais e participação, p. 17, 2011.

SIMAS, Luiz Antonio; RUFINO, Luiz. *Flecha no tempo*. Rio de Janeiro: Mórula, 2019.

SOUZA, Marcelo José Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. UNESP, 2004.

VIEIRA, J. C. Quilombolas na cidade: dilemas do planejamento urbano frente ao Território do Quilombo do Maicá em Santarém-Pará. *XXII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*, 2013.

# Avanços e desafios para a conquista do direito a cidades sustentáveis em municípios da Grande Florianópolis

Vinicius Tavares Constante

## Introdução

O Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988, é um marco para o desenvolvimento urbano. Uma lei que foi construída a partir de um longo processo de discussão capitaneado por movimentos sociais que lutavam pela reforma urbana no Brasil, desde as lutas pela democratização na década de 1970 até sua promulgação em 2001. Nesse quadro, o Estatuto da Cidade trouxe esperança de mudanças significativas nas cidades brasileiras, as quais seriam viabilizadas por meio de processos participativos de planejamento urbano, da utilização de diretrizes e instrumentos modernos para, de acordo com a realidade de cada local, construir caminhos para alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A primeira diretriz do Estatuto da Cidade é a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (EC, art. 2º, I). O Estatuto da Cidade definiu o plano diretor como principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, na escala do município, o qual deve incorporar as diretrizes e objetivos previstos nas legislações federal, estadual e municipal e nos acordos e convenções internacionais e aplicá-los no território

de forma a promover um desenvolvimento urbano sustentável. Contudo, após duas décadas de elaboração de planos diretores orientados pelo Estatuto da Cidade, não se percebeu mudanças significativas nas dinâmicas de produção das cidades brasileiras, que ainda estão distantes de atender a diretriz de garantia de acesso a cidades sustentáveis.

Com o estabelecimento da obrigatoriedade da elaboração de plano diretor até o ano de 2006 para os municípios acima de 20 mil habitantes, assim como a ampliação da obrigatoriedade para as cidades integrantes de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico e situadas em áreas de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental, todos os municípios da Região Metropolitana da Grande Florianópolis se enquadraram em um ou mais destes critérios. Assim, em 2006 a Associação dos Municípios da Grande Florianópolis – Granfpolis criou o *Programa Plano Feito em Casa: “Plano Diretor Participativo - o Município é que faz!”* para assessorar na condução dos processos participativos, na elaboração dos estudos técnicos e na elaboração dos projetos de lei de plano diretor de 13 municípios da Região da Grande Florianópolis. Em 2014, a Granfpolis montou nova equipe para o processo de reelaboração do Plano Diretor Participativo de São José.

Baseando-se no Estatuto da Cidade, nas resoluções ConCidades e orientações do Ministério das Cidades, os processos de elaboração desses planos diretores foram conduzidos buscando a participação social informada em todas as etapas, com capacitação de técnicos das prefeituras e dos representantes da população, construção de colegiados deliberativos de acompanhamento dos processos e de colegiados de delegados territoriais e setoriais, os quais tinham papel de deliberação nas oficinas de planejamento, com ampla divulgação dos processos de elaboração, seus eventos e informações produzidas. A produção de leituras das realidades locais (diagnósticos) ocorreu entrelaçando o levantamento das percepções das comunidades acerca dos desafios e potencialidades com a produção de informações técnicas.

As variadas experiências práticas propiciadas por estes processos de elaboração de planos diretores evidenciaram que, apesar do robusto e avançado arcabouço legal e dos valiosos processos participativos de discussão acerca da “cidade que queremos”, é difícil alterar significativamente as lógicas de atuação dos diferentes agentes sociais e, conseqüentemente, o atual padrão de produção de cidades tão desiguais. Neste artigo, será feito um recorte sobre alguns avanços e desafios para a conquista ao direito a cidades sustentáveis,



tratando mais especificamente sobre interfaces da legislação urbanística e ambiental e sua aplicação nos planos diretores de municípios da região da Grande Florianópolis.

Destarte, este artigo está estruturado em três capítulos além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo aborda aspectos do conceito de cidades sustentáveis que possam nos auxiliar na busca de caminhos para atendermos a primeira diretriz do Estatuto da Cidade. No segundo capítulo são elencados itens dos principais referenciais normativos que orientam os processos de planejamento e gestão urbana na busca de cidades sustentáveis. O terceiro capítulo traz uma breve análise dos produtos dos processos de elaboração de planos diretores à luz do Estatuto da Cidade, conduzidos pela Granfpolis em municípios da Grande Florianópolis. Por fim, são feitas breves reflexões sobre avanços e desafios para processos de desenvolvimento urbano que possibilitem um acesso mais igualitário às benesses da cidade.

## **O conceito de cidades sustentáveis**

Os termos “sustentabilidade” e “sustentável” são largamente utilizados por empresas e governos numa miríade de situações e rótulos. Desde que surgiu nos anos 1970, com os debates sobre a crise ambiental, a definição do conceito de ecodesenvolvimento, depois alterado para desenvolvimento sustentável, é objeto de controvérsias (Veiga, 2005). Os conceitos relacionados a esses termos, nas últimas décadas, têm sido discutidos e implementados de variadas formas, ampliando seus significados de acordo com as áreas de conhecimento ou propósitos de aplicação.

Apesar das dificuldades conceituais, Leitão (1999) lembra que a noção de sustentabilidade traz elementos importantes para se pensar o urbano: o sentido de continuidade, expresso principalmente na questão da conservação e da mudança – desafio sempre presente no fazer urbanístico – e a ideia de limite no que se propõe, determinado pelo respeito aos direitos ambientais de gerações futuras.

O Panorama Global sobre Recursos de 2019 (ONU, 2019) apontou que o rápido crescimento da extração de materiais é o principal culpado pelas mudanças climáticas e pela perda de biodiversidade, sendo que a situação tende a piorar, a não ser que ocorram mudanças urgentes nas formas de produção e consumo em nível global. Santos (2006) lembra que certos objetos têm um papel de

aceleração das relações predatórias entre o homem e o meio, impondo mudanças radicais à natureza. Nesse sentido, as grandes cidades surgem como elementos centrais na produção do que se convencionou chamar de crise ecológica, cuja interpretação não pode ser feita sem levar em conta, mais uma vez, a tipologia dos objetos técnicos e as motivações de seu uso (SANTOS, 2006).

Na materialização de lógicas globalizantes e de produção de mais valia nos lugares, a produção das cidades está baseada no consumo de recursos, na alteração de usos do solo e da paisagem. A forma como isso ocorre em cada lugar também guarda relação com sua formação socioespacial que resulta num quadro de condições ambientais, sociais, políticas e econômicas. Bruno (2020) descreve um processo de urbanização brasileiro que acompanha uma matriz de desenvolvimento desigual e excludente, resultando na formação de cidades que acumulam diversos tipos de desigualdades, os quais se manifestam em diversas escalas.

Ao retratar o processo de urbanização no Brasil, Maricato (2000) explicita o processo de formação socioespacial das cidades brasileiras materializador das desigualdades socioeconômicas no território, negando o direito à cidade para parcelas da população que são induzidas a ocupar áreas ambientalmente frágeis, sem infraestrutura, fora da produção da cidade formal. Para a autora, na construção das cidades brasileiras, a exclusão de parcela da população se dá de várias formas, sendo que em muitas situações o direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade.

Nesse contexto, e, considerando que, conforme dados da PNAD (IBGE, 2015), cerca de 85% da população brasileira vive em áreas urbanas e parcela significativa desta população encontra dificuldades de acesso à terra urbanizada e/ou moradias dignas, à serviços de saneamento, à transporte público de qualidade, à emprego e renda, torna-se imperativo discutir a sustentabilidade urbana ou o modelo de desenvolvimento urbano.

Em contrapartida, as cidades são centros de desenvolvimento técnico-científico, de criatividade, de cultura, o lugar onde se concentram as interações sociais, e quando essas apresentam densidades e uso e ocupação do solo adequados, também podem ser um modo eficiente de vida em termos de consumo de recursos. Leitão (1999) observa como a construção das cidades deve ser um dos elementos centrais na questão ambiental. Se por um lado o modelo atual de cidade tem potencial devastador de provocar danos ambientais, por outro lado, enfatiza o importante papel das cidades como espaço político com capacidade para criação de novos modelos de desenvolvimento.

Na escala global, a ONU passou a discutir a questão ambiental a partir da década de 1970. Dentre as ações na busca de um modelo de desenvolvimento menos predatório, a Agenda 21 Local surge como resultado da Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), com o reconhecimento de que grande parte dos problemas globais têm raízes na escala local. A Agenda 21 Local realça a importância de aplicação da lógica “Pensar global, Agir local”, diretamente relacionada com a aplicação do princípio da subsidiariedade.

No ano de 2000, a chamada Cúpula do Milênio das Nações Unidas aprovou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais consistem em oito grandes objetivos globais. O ODM 7 (Assegurar a Sustentabilidade Ambiental) possuía metas até o ano de 2015 e indicadores de acompanhamento, os quais foram sofrendo alterações ao longo da implementação. Assim como nos outros ODMs, o Brasil alcançou bons resultados no atingimento das metas.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), no ano de 2012, foi lançado o documento “O Futuro que queremos”, o qual introduziu questões base para a construção coletiva que culminou, em 2015, na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A Agenda 2030 é composta por 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, subdividido em metas, as quais já foram adequadas à realidade brasileira. O ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis é composto por 10 metas e indicadores de acompanhamento. O enunciado do ODS 11 diz que:

A pobreza extrema é muitas vezes concentrada em espaços urbanos e os governos nacionais e municipais lutam para acomodar o aumento da população nessas áreas. O desenvolvimento sustentável não pode ser alcançado sem transformar significativamente a forma como construímos e gerenciamos nossos espaços urbanos. Tornar as cidades seguras e sustentáveis significa assegurar o acesso a habitações seguras e a custo razoável e melhorar os assentamentos de favelas. Também envolve investimentos em transportes públicos, criação de espaços públicos verdes e melhoria do planejamento e gestão urbana de forma participativa e inclusiva. (ONU, 2015)

Em 2016, foi construída a Nova Agenda Urbana no âmbito das Nações Unidas (ONU) no qual se estabelece um plano de ações global em busca de assentamentos humanos sustentáveis, fazendo uma ligação com o ODS 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis.

Vimos que, a partir dos anos 1970, com os efeitos predatórios ao meio ambiente decorrentes da intensificação do modelo de produção baseado na extração e consumo, os debates sobre a chamada crise ambiental ganharam contornos globais. Neste processo foi concebido o conceito de desenvolvimento sustentável, o qual foi absorvido e utilizado por governos, instituições, empresas das mais diversas formas. Ao mesmo tempo, a ONU tem buscado estabelecer acordos de governos para a promoção de políticas na busca de um desenvolvimento mais sustentável.

O Brasil, na implementação dos ODM, conseguiu importantes avanços e cumpriu boa parte das metas estabelecidas. Contudo, os mesmos avanços não foram observados quanto à sustentabilidade das cidades. Considerando que as metas contidas nos ODS são mais abrangentes que as previstas nos ODM, com a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana, temos uma importante oportunidade para aprimorar políticas públicas indutoras de cidades mais sustentáveis.

## **O referencial normativo para o planejamento urbano**

Neste capítulo serão apresentados alguns aspectos de leis que são fundamentais ao planejamento urbano e que indicam caminhos para a busca de cidades mais inclusivas e sustentáveis no Brasil. As leis surgem a partir de demandas da sociedade, e representam os diferentes interesses e forças políticas relacionadas a essas demandas. Assim, os processos de elaboração e alteração de leis relacionadas ao desenvolvimento urbano e ambiental no Brasil não foram pacíficos e os embates entre grupos representantes dos diferentes interesses organizados foram sendo canalizados num processo de negociação e concertação, resultando no atual quadro normativo. Apesar deste processo de construção e alteração de leis ser marcado por constantes avanços e retrocessos, a legislação urbanística e ambiental que utilizamos hoje no Brasil é considerada uma das mais completas e avançadas do mundo. Ela começou a ser consolidada a partir da década de 1980, no âmbito da redemocratização e como consequência da evolução dos debates acerca da reforma urbana e da questão ambiental.

Em 1981 foi promulgada a Lei n.º 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, trazendo princípios e instrumentos para a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ambiental. A Constituição Federal consolidou princípios e diretrizes que já estavam contidos na Política Nacional

de Meio Ambiente, assim como determinou a regulamentação de políticas de desenvolvimento urbano, de saneamento, de mobilidade, de recursos hídricos. Nesse sentido, a Constituição Federal ressalta que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes” (art. 182) e que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (art. 225). Estabelece também, na distribuição de competências, que a proteção do meio ambiente é competência comum aos municípios, Estados e Distrito Federal e União, enquanto promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano compete aos municípios.

A regulamentação do capítulo da política urbana contido na Constituição Federal de 1988 ocorreu após 13 anos com a promulgação da Lei Federal n.º 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, um marco para o desenvolvimento urbano. O Estatuto da Cidade delega ao plano diretor a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua função social. Contudo, existe uma visão equivocada de que basta ter um plano diretor para que seja definida a função social da propriedade através das normas de uso e ocupação do solo. Entretanto, o Estatuto da Cidade deixa claro que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º da respectiva lei (BRASIL, 2001). Observa-se, portanto, que, conforme a lógica estabelecida no Estatuto da Cidade, caso o ordenamento do território, as estratégias e instrumentos não forem empregados de forma a atenderem as diretrizes de desenvolvimento urbano, o plano diretor não cumprirá a sua atribuição de definir a função social da propriedade.

A promoção articulada das políticas setoriais é fundamental para a garantia do direito a cidades sustentáveis. Desse modo, outras normas federais possuem objetivos, fundamentos, diretrizes, instrumentos e determinações que devem ser observados na elaboração de planos diretores para o atendimento às diretrizes do Estatuto da Cidade. Dentre elas cita-se: a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n.º 6.938/1981); a Política Nacional de Recur-

dos Hídricos (Lei Federal n.º 9.433/1997); o Código Ambiental (Lei Federal n.º 12.651/2012); a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei Federal n.º 12.608/2012); a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal n.º 12.587/2012); a Lei Federal n.º 13.465, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; a Lei Federal n.º 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Assim, observa-se que o Estatuto da Cidade coloca o plano diretor como o instrumento central no planejamento e implementação da política urbana em cada município, no entanto, também determina diretrizes para a sua elaboração e implementação, de forma articulada com a implementação de outros instrumentos urbanísticos e ambientais.

## **A aplicação do Estatuto da Cidade em municípios da Grande Florianópolis**

Os municípios da chamada Região Metropolitana da Grande Florianópolis são bastante diferentes quanto à sua formação, porte populacional e função e também com relação às características geomorfológicas onde estão situados. Grosso modo, poderíamos identificar municípios predominantemente urbanos e conurbados – núcleo da região (Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu), e os demais municípios que na rede de cidades exercem diferentes funções (industriais, agrárias, de serviços, turísticas) os quais possuem distintas intensidades de conexões com o núcleo da região.

Com a obrigatoriedade desses municípios elaborarem seus planos diretores, a Granfpolis estruturou uma equipe técnica multidisciplinar coordenada pela arquiteta e urbanista Valesca Menezes Marques para implementação do *Programa Plano Feito em Casa*. Na época havia poucas experiências de processos participativos de elaboração de planos diretores no Brasil e em Santa Catarina. Em cooperação com a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, a Granfpolis elaborou uma metodologia participativa a partir da adaptação dos processos de elaboração do Plano Diretor do Município de São José – SC. Esses processos fizeram parte de uma primeira leva de experiências de planos diretores participativos elaborados à luz do Estatuto da Cidade. Os municípios contemplados no *Programa Plano Feito em Casa* possuíam características ambientais e

socioeconômicas distintas, mas todos eram municípios pouco populosos (2.700 a 30.000 habitantes). Os municípios de Águas Mornas, Rancho Queimado, Alfredo Wagner, Leoberto Leal, São Bonifácio, Anitápolis, Major Gercino e Angelina, localizados nas encostas da Serra Geral, possuem relevos acidentados, sendo que seus núcleos rururbanos frequentemente foram assentados em pequenas planícies de inundação, restrita por encostas íngremes da serra. São municípios agrícolas de pequenas propriedades rurais que, durante a elaboração dos planos diretores, estavam passando por um processo de especulação imobiliária relacionada aos sítios de lazer com a volta da valorização do rural. Já os municípios de Tijucas, São João Batista, Canelinha e Nova Trento têm seus núcleos urbanos mais desenvolvidos e localizados na planície de inundação do Rio Tijucas/Rio do Braço. Em geral, são planícies mais amplas, com históricos de recorrentes inundações. O município de Governador Celso Ramos é localizado em uma península com vários ambientes praias com ocupações de origem de comunidades pesqueiras e/ou de segundas residências balneárias, separados por uma serra. Governador Celso Ramos também passava por intensos processos de turistificação, os quais tinham repercussões na alteração das paisagens e pressão imobiliária.

Em 2014, a Granfpolis montou nova equipe para o processo de reelaboração do Plano Diretor Participativo de São José elaborado pela UFSC em 2004, desta vez coordenada pelo arquiteto e urbanista Edson Luiz Cattoni, com uma metodologia de elaboração que acumulava aprendizagens de outros processos. São José, com cerca de 250 mil habitantes, está localizado no centro da região conurbada da Grande Florianópolis, tendo, portanto, um importante papel para a melhoria da qualidade de vida também dos municípios conurbados. Os movimentos pendulares por motivos de trabalho e/ou estudo entre os municípios conurbados da Grande Florianópolis proporcionalmente são um dos maiores do Brasil (IBGE, 2016). Além dos grandes fluxos ocasionados pelos movimentos pendulares, São José possui uma malha viária desconexa, o que sobrecarrega poucas vias principais, resultando em problemas de mobilidade e para o bem-estar da população. Também passava por um intenso processo de expansão urbana na planície do Rio Forquilhas, inclusive sobre suscetíveis à inundação.

Baseando-se no Estatuto da Cidade, nas resoluções ConCidades e orientações do Ministério das Cidades, os processos de elaboração dos planos diretores foram conduzidos buscando a participação social informada em todas as etapas, com capacitação de técnicos das prefeituras e dos representantes da

população, construção de colegiados deliberativos de acompanhamento dos processos e de colegiados de delegados territoriais e setoriais, os quais tinham papel de deliberação nas oficinas de planejamento, com ampla divulgação dos processos de elaboração, seus eventos e informações produzidas. A produção de leituras das realidades locais (diagnósticos) ocorreu entrelaçando o levantamento das percepções das comunidades acerca dos desafios e potencialidades com a produção de informações técnicas.

No processo de elaboração dos planos diretores, um dos aspectos que se evidenciou foi a localização de ocupações em áreas de exposição aos eventos naturais extremos. Santa Catarina é um estado localizado numa região onde ocorre frequente encontro de massas de ar. Um dos efeitos dessa condição é que o estado apresenta elevados índices pluviométricos, e, muitas vezes, ocorrem eventos hidrológicos extremos de grandes volumes de chuva em curto período. Assim, as inundações, enxurradas e alagamentos fazem parte da dinâmica natural das bacias hidrográficas catarinenses. Ao mesmo tempo, as áreas das encostas também ficam naturalmente mais suscetíveis a deslizamentos quando têm seus solos encharcados. Como boa parte das ocupações urbanas nos municípios da Grande Florianópolis foi ocorrendo em planícies de inundação ou em encostas, não é raro que estes processos hidrológicos/geomorfológicos ocasionem danos e prejuízos significativos aos assentamentos humanos, sendo assim classificados como desastres “naturais”. Segundo o Relatório dos Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais em Santa Catarina 1995-2014 (CEPED UFSC, 2016), o valor total de perdas decorrentes de desastres naturais em Santa Catarina entre 1995 e 2014 é de 17,6 bilhões de reais, reportadas pelos municípios em um total de 2.704 registros.

Os diagnósticos dos processos de elaboração dos planos diretores também identificaram que, via de regra, as ocupações urbanas ocorrem de maneira dispersa e fragmentada, contendo vazios urbanos, com a distribuição desigual de infraestruturas e serviços. Além disso, se evidenciava uma tendência de expansão urbana por empreendimentos habitacionais para as classes média e alta, principalmente com os condomínios residenciais que exploram a imagem do campo e de paisagens naturais nas suas estratégias de *marketing*, relacionando-as à qualidade de vida. Os empreendimentos de habitação popular também contribuíram nesse processo de dispersão urbana, e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), apesar de contribuir na redução do déficit habitacional, na Grande Florianópolis também impulsionou o processo de dispersão urbana. Segundo



Souza e Sugai (2018, p. 90), os empreendimentos do MCMV têm sido construídos nas áreas mais periféricas, sobretudo nos municípios de Palhoça e São José, “amplificando o processo de periferização e tornando-se agente imprescindível dessa dispersão urbana”. Assim como em outras regiões do Brasil, ao se buscar reduzir o déficit de moradia, o Programa MCMV gerou vários outros problemas relacionados às questões de sustentabilidade urbana como o aumento dos custos das infraestruturas e de mobilidade, a fragmentação e segregação social e a exposição das populações aos riscos socioambientais de inundações e deslizamentos.

Vale salientar que a maioria dos municípios da chamada Região Metropolitana da Grande Florianópolis possui estruturas administrativas reduzidas ou até inexistentes na área de planejamento urbano. Assim, as ações do poder público nas áreas de saneamento e drenagem urbana, de habitação, de meio ambiente, de mobilidade, quando ocorrem, são geralmente desconexas, sem alimentar um sistema de informações municipais, dificultando a implementação de políticas para um desenvolvimento urbano sustentável. Também são municípios com número reduzido de organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Essas características são um campo fértil para a atuação do setor imobiliário articulada com agentes políticos, na busca da ampliação dos seus lucros.

Nesse contexto, na participação dos colegiados de delegados dos planos diretores, apesar da adoção da distribuição dos segmentos e proporções similares aos do ConCidades, os setores empresariais normalmente se mostravam mais organizados e, por vezes, articulados com os representantes de bairros e do poder público, do que os movimentos sociais. Parte dos atores sociais que participaram desses processos possuíam uma visão patrimonialista e sem compreensão do valor do meio ambiente equilibrado para a qualidade de vida da população, com mais aderência aos interesses de obtenção de lucros com negócios imobiliários do que uma lógica mais sustentável.

Analisando a estrutura e conteúdo das propostas de planos diretores, observa-se que foram definidos objetivos que buscavam incentivar as potencialidades de cada município e evitar distorções no crescimento urbano. Para alcançar os objetivos propostos nos planos diretores foram criados programas, estratégias e indicada a aplicação de instrumentos, buscando incentivar o ordenamento do território com usos mistos, ocupação de vazios urbanos, fortalecimento de centralidades, aplicação de densidades de ocupação adequadas para o funcionamento eficiente das cidades, sistemas de áreas verdes e de lazer e evitar a expansão urbana para áreas ambientalmente vulneráveis.

No caso da proposta de plano diretor de São José, foi empregada a estratégia de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável – DOTS (em articulação com o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis – PLAMUS). A proposta continha outras estratégias para buscar uma cidade mais sustentável, tais como: a inclusão da Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização – CGAU como um dos instrumentos do plano diretor, utilizando suas informações como subsídio para a elaboração do zoneamento e para os processos de licenciamento; o incentivo à Economia Circular e incentivo à implantação de infraestruturas verdes e espaços de convivência. Salienta-se, entretanto, que em 2016 o processo foi interrompido e até o momento a proposta de plano diretor não foi aprovada.

Dos planos diretores aprovados, pouco do que estava previsto foi implementado, especialmente quanto aos instrumentos para a indução ao parcelamento, edificação ou utilização de vazios urbanos, para adoção de tecnologias verdes visando a melhoria da qualidade ambiental e para o controle da expansão da ocupação urbana. Essa baixa implementação reflete a falta de incorporação dos objetivos e estratégias dos planos diretores na atuação diária dos agentes públicos e privados.

## **Considerações finais**

Como se pode observar, o Estatuto da Cidade e as demais normas que regem as políticas de desenvolvimento urbano e ambiental são robustas e modernas, trazendo diretrizes e instrumentos para atuação dos diferentes agentes sociais em prol de cidades sustentáveis.

A chamada crise ambiental intensificou os debates acerca de mudanças no modelo de produção, consumo de recursos e acesso à direitos básicos, os quais geraram acordos internacionais como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que buscam a indução de práticas e a implementação de políticas mais sustentáveis.

Apesar de todos os avanços e retrocessos nas discussões e aprovações das legislações relacionadas ao desenvolvimento urbano, com o advento do Estatuto da Cidade, assim como com outras legislações relacionadas ao desenvolvimento urbano, no Brasil temos um arcabouço legal robusto para o planejamento de cidades sustentáveis. Estas leis trazem diretrizes, fundamentos e instrumentos que

permitem aos planejadores, ao poder público e à sociedade civil agirem em prol de cidades mais justas, eficientes, equitativas e ambientalmente equilibradas.

Constatou-se que os planos diretores analisados, os quais contaram com a assessoria da Granfópolis para sua elaboração, de forma geral, são reflexos de pactos sociais entre os diversos agentes sociais envolvidos nos processos e continuam objetivos, estratégias, instrumentos de planejamento, gestão, comando e controle alinhados com as diretrizes do Estatuto da Cidade. Entretanto, pouco do que estava previsto nestes documentos foi efetivamente aplicado, de certa maneira refletindo a falta de absorção, pelos agentes públicos e privados, da visão de desenvolvimento contida nos planos diretores. Assim, a aprovação de planos diretores alinhados com o Estatuto da Cidade não foi suficiente para a promoção de mudanças significativas nas dinâmicas de desenvolvimento, para a redução de desigualdades socioespaciais e para a garantia de acesso a cidades sustentáveis.

## Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Guia para a Elaboração e Revisão de Planos Diretores. Brasília/DF, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 10 jul. 2021.

BRUNO, A. P. *O contexto de formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/SEINFRA\\_TCU\\_Desenvolvimento\\_Urbano\\_APB\\_final\\_para\\_publicacao\\_site\\_MDR.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/SEINFRA_TCU_Desenvolvimento_Urbano_APB_final_para_publicacao_site_MDR.pdf). Acesso em: 10 jul. 2021.

CEPED UFSC. *Relatório dos danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais em Santa Catarina: 1995 – 2014*. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED UFSC, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil* / IBGE, Coordenação de Geografia. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

LEITÃO, L. A dimensão subjetiva da sustentabilidade urbana. *Cad. Est. Soc. Recife*. v. 15, n. 2, p.255-268, jul./dez., 1999.

MARICATO, E. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles brasileiras. In: *São Paulo em Perspectiva*, ed. 14(4). São Paulo, 2000. pp. 21-33.

PERES, I, K. *Conflitos nas políticas ambientais: uma análise do processo de alteração do Código Florestal Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Piracicaba, 2016, 195 p.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. 2. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SOUZA, E. L.; SUGAI, M. I. Minha Casa Minha Vida: periferação, segregação e mobilidade intraurbana na área conurbada de Florianópolis. In: *Cad. Metrópole*. São Paulo, v. 20, n. 41, jan./abr., 2018, pp. 75-98.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: O desafio do século XX*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

## **PARTE 3**

# **Reflexões de âmbito nacional baseadas no Estatuto da Cidade e no Direito à Cidade**



# Da obrigatoriedade dos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança nos grandes projetos urbanos estruturados pelo solo criado

Allan Ramalho Ferreira e Douglas Tadashi Magami

## Introdução

O solo criado corresponde, em síntese, à metragem construída além das dimensões do lote em forma de pavimentos sobrepostos. Foi incorporado pelo direito<sup>1</sup> por meio de parâmetros e instrumentos que são, respectivamente, os coeficientes de aproveitamento básico e máximo e a transferência do direito de construir<sup>2</sup> (SILVA, 2006, p. 260). A obtenção do direito adicional de construção pode ser feita de duas maneiras: por meio de concessão pelo poder público e mediante a transferência do direito de construir (MONTANDON, 2009, p. 12). Busca o instituto oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, logo, baseia-se no interesse público. Nesse sentido, o Poder Público pode e deve definir padrões de utilização do solo urbano pelo solo criado (GRAU, 1983, p. 77).

<sup>1</sup> O solo criado encontra referências históricas no direito francês (Plafond Legal de Desinité, instituto criado em 1975) e no direito estadunidense (Space Adrift, previsto no Plano de Chicago, de 1973) (SILVA, 2006, p. 262). No direito brasileiro, tem como um importante marco a Carta de Embu (Fundação Prefeito Faria Lima, 1977).

<sup>2</sup> O coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. O plano diretor definirá tanto o coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para as áreas específicas dentro da zona urbana quanto os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área (Estatuto da Cidade, art. 28, §§ 1.º, 2.º e 3.º).

Embora existam, por parte do mercado imobiliário, enormes interesses e pressão para o aumento do coeficiente de aproveitamento em áreas de seu interesse, por meio, principalmente, dos grandes projetos urbanos, inclusive com o argumento de que a construção de novas unidades habitacionais é necessária para a reversão do déficit habitacional<sup>3</sup>, é preciso atentar que a mensuração da quantidade do potencial adicional de construção deve ser feita por estudo técnico na medida em que o aumento desse potencial somente é possível se houver capacidade de infraestrutura implantada ou planejada apta a suportar o adensamento previsto (SINGER, 2017, p. 156). Assim, a verticalização, sem controle, pode sobrecarregar em demasia a infraestrutura (estruturas de ligação de energia, água, saneamento etc.) e a qualidade ambiental (tráfego de automóveis, poluição etc.) dela decorrente, repercutindo no bem-estar e na qualidade de vida dos habitantes da cidade (CAMPOS FILHO, 2010, p. 47). Por fim, faz-se necessário estimar os impactos socioeconômicos resultantes do aumento do coeficiente de aproveitamento máximo em determinadas áreas. Adverte-se, nesse particular, que, caso não haja controle adequado do adensamento, por óbvio, haverá no futuro mais gastos públicos com a infraestrutura complementar e os efeitos dos reassentamentos que eventualmente poderiam ser evitados. Nesse sentido, este breve texto busca argumentar a necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e de vizinhança nos grandes projetos urbanos estruturados pelo solo criado, sob a ordem do princípio da prevenção.

## Grandes projetos urbanos estruturados pelo solo criado

Os projetos de intervenção urbana decorrem dos planos<sup>4</sup>, os quais são estruturas de maior envergadura e que traçam as diretrizes gerais da política urbana local. Os projetos de intervenção urbana, por sua vez, caracterizam-se como uma

---

<sup>3</sup> A simples construção de unidades habitacionais não tem o condão de reduzir o déficit, sobretudo porque grande parte do déficit concentra-se nas camadas de 0 a 3 salários mínimos e o mercado não atinge essa parcela da população (MARICATO, 2009).

<sup>4</sup> Correia (2001, p. 181) aponta que os planos têm as seguintes funções: “a) A inventariança da realidade urbanística, assim entendida como a necessidade de que os planos contenham um levantamento da situação existente, bem como das respectivas causas no que diz respeito aos vários aspectos da utilização do território em que incide. A implementação desta tarefa tem por escopo precípua conferir realismo ao plano, isto é, sua finalidade é fazer com que o planejamento e o plano subsequente reflitam a realidade do sítio planejado, de modo a possibilitar a sua eficácia instrumental; b) A conformação do território, isto é, a definição dos princípios e regras que



estratégia de intervenção no território numa escala menor que o plano (PORTAS, 2003). Lograram, com o neoliberalismo (NOBRE, 2019), maiores dimensão e estruturação por meio de novos instrumentos urbanísticos, por exemplo, as operações urbanas, que se assemelham à ideia de grandes projetos urbanos<sup>5</sup>.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) inova o ordenamento jurídico ao desenvolver uma série de instrumentos da política urbana. Entre estes cumpre trazer à discussão as operações urbanas consorciadas<sup>6</sup> (art. 4.º, V, *p*), que, em resumo, destinam-se à transformação estrutural de regiões da cidade previamente definidas pelo Plano Diretor. Incidem em áreas delimitadas por lei municipal específica, baseada no plano diretor (art. 32, *caput*)<sup>7</sup>. No tocante ao regime jurídico desse instrumento urbanístico, insta sublinhar a possibilidade de previsão legal de emissão, pelo município, de quantidades determinadas de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação (art. 34). Cabe salientar, porém, que as operações

---

dizem respeito à organização do território e à racionalização da ocupação e utilização do espaço; c) A conformação do direito de propriedade do solo, isto é, o estabelecimento de prescrições relativas à própria essência do direito de propriedade, por intermédio da classificação do uso e do destino do solo, da divisão do território em zonas de uso e da definição dos parâmetros a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação de cada uma delas; d) A gestão do território, assim entendida como definição das bases da sua transformação, com a instituição de princípios de coordenação e compatibilização das iniciativas públicas e privadas com repercussão no espaço municipal, bem como a fixação de um faseamento correspondente a sua realização no tempo<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Nesse sentido, Lugo (2002) identifica quatro particularidades que caracterizam os grandes projetos urbanos: 1) estrutura de gestão integrando atores estatais e não estatais; 2) financiamentos volumosos; 3) concepção de novos processos para transformar a cidade; e 4) questionamento do planejamento urbano tradicional.

<sup>6</sup> Consistem no conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (art. 32, § 1.º).

<sup>7</sup> No âmbito das operações urbanas consorciadas, poderão ser previstas, entre outras medidas: (a) a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; (b) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; (c) a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras contempladas (art. 32).

urbanas consorciadas não são os únicos exemplos de grandes projetos urbanos estruturados pelo solo criado abrangidos pela racionalidade desenvolvida neste estudo. O Plano Diretor do Município de São Paulo elaborou novos instrumentos, entre os quais a Área de Intervenção Urbana<sup>8</sup>, a qual se assemelha às operações urbanas consorciadas, mas não utiliza o CEPAC, e sim a outorga onerosa do direito de construir, instrumento disciplinado pelos arts. 4.º, V, n, 28, 29, 30 e 31 do Estatuto da Cidade<sup>9</sup>. Os recursos advindos da adoção desse instrumento urbanístico são revertidos, nos termos do art. 31 do Estatuto da Cidade, para finalidades específicas<sup>10</sup>.

A despeito das diferenças, as operações urbanas consorciadas e os instrumentos urbanísticos pautados pela outorga onerosa do direito de construir possuem a mesma sistemática: são intervenções urbanas, normalmente de grande magnitude, delimitadas por perímetro com venda de solo criado. Os grandes projetos urbanos no Brasil têm em sua modelagem e são estruturados pelo solo criado, intensificando o uso deste e funcionando como moeda de troca, por meio de descontos em seu pagamento, para alcançar objetivos previstos nos planos (STROHER, 2019)<sup>11</sup>. Diante de sua abrangência espacial e lógica concentradora (MASSONETTO, 2003) que implica seu potencial de atingir o meio ambiente e o direito à moradia, notadamente de populações

---

<sup>8</sup> Definidas pelo caput do art. 145 da Lei 16.050, de 31 de julho de 2014, como porções de território destinadas à reestruturação, transformação, recuperação e melhoria ambiental de setores urbanos com efeitos positivos na qualidade de vida, no atendimento às necessidades sociais, na efetivação de direitos sociais e na promoção do desenvolvimento econômico, previstas no Projeto de Intervenção Urbanística elaborado para a área.

<sup>9</sup> Nos termos dessa legislação, o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico (art. 28), assim como aquelas áreas nas quais poderá ser permitida alteração do uso do solo (art. 29), mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (outorga onerosa). Nessas hipóteses, lei municipal específica estabelecerá as condições, determinando-se a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário (Estatuto da Cidade, art. 30).

<sup>10</sup> Quais sejam: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, e proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico (Estatuto da Cidade, art. 26).

<sup>11</sup> A intensificação do uso do solo, segundo Campos Filho (2016, p. 26), deve ser realizada “mediante um cálculo que utiliza metodologia técnico-científica da capacidade de suporte para cada região, em função do sistema de circulação existente e do que se pretende implantar, sob pena de

vulnerabilizadas, moradoras de assentamentos informais e/ou precários, inserem-se em conjunturas complexas de interesses e direitos. Recortados os conflitos de naturezas socioambientais e habitacionais, é de rigor invocar alguns princípios jurídicos que tenham o condão de mediar tais conflitos.

## Prevenção como princípio mediador

Não há um conflito insuperável entre os direitos à moradia adequada e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previstos respectivamente nos arts. 6º e 225<sup>12</sup>, *caput*, da Constituição da República. Ambos, sintetiza Fernandes (2006, p. 357), “são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz constitucional, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade”. O desafio, conclui o referido autor, é compatibilizar esses dois valores na ordem de um cenário possível<sup>13</sup>. Neste estudo, os direitos à moradia adequada e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não serão perspectivados em uma relação de contraposição, mas de complementaridade entre si<sup>14</sup> e de influência em relação a outro direito constitucionalmente previsto, que é o direito de propriedade (Constituição, arts. 5.º, *caput*, XXII, e 170, II).

---

cairmos no jogo da especulação imobiliária gerando ganhos indevidos para os que construíram mais sem pagar pela infraestrutura que possa suportar essa maior carga de demanda por circulação daí decorrente, de forma que o zoneamento deve nascer desses cálculos no que se refere à intensidade do uso do solo”.

<sup>12</sup> A Constituição da República prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225). A proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas é competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, VI). Além de um direito do cidadão e um dever do Estado, a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e seus processos de elaboração e prestação, é um princípio da ordem econômica, dirigida a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, VI).

<sup>13</sup> Certamente, as situações de inicial oposição entre esses dois direitos são complexas (casos difíceis) e demandam harmonização e busca pela concordância prática: delimitação do âmbito de proteção; relações de prevalência entre os valores conflitantes e a verificação da garantia do conteúdo essencial e do princípio da proporcionalidade (GAIO, 2015, p. 149-150).

<sup>14</sup> Essa confluência se resume na ideia do direito a cidades sustentáveis (Estatuto da Cidade, art. 2º, I), que guarda, assim como o direito ao meio ambiente equilibrado (Constituição da República, art. 225), o pacto intergeracional (resguardo dos direitos das futuras gerações).

Um dos princípios mediadores dessas relações, como mencionado anteriormente, é o da função social da propriedade<sup>15</sup> (Constituição da República, arts. 5º, XXIII, e 170, III). Podemos recorrer, contudo, a outros princípios mediadores (pelo menos dois): sustentabilidade e prevenção. Se o princípio da função social da propriedade medeia os valores comunitários e individuais que permeiam a propriedade (dimensão mais restrita), o princípio da sustentabilidade concilia múltiplos fatores macrosociais (dimensão mais ampla), que guardam pertinência com as políticas ambientais e urbanas (especialmente a ordenação territorial): ambiental, econômica, ética, jurídico-política, social e tecnológica (LOCATELLI, 2021)<sup>16</sup>.

Por fim, o princípio da prevenção é um elemento comum dos regimes ambiental e urbanístico. No que tange ao primeiro regime, o princípio da prevenção deflui do *caput* do art. 225 e também do inciso IV de seu § 1º, pelo qual incumbese ao Poder Público, para o cumprimento de seu dever, a preservação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exigindo-se, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. A Constituição da República, no que tange à política urbana, confia sua execução ao poder público municipal<sup>17</sup>, porém a vincula tanto aos objetivos constitucionalmente estabelecidos, não apenas no *caput* do art. 182 (ordenamento do plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar dos seus habitantes), como também no art. 3º (objetivos republicanos transformadores<sup>18</sup>), bem como às diretrizes estipuladas na lei federal que veio a ser o Estatuto da Cidade, orientadas ao atendimento do interesse social (art. 2º, III, V, X, XIV, XV, XVI), à prevenção e correção de distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos

---

<sup>15</sup> O princípio da função social “introduz na esfera interna do direito de propriedade um conjunto de interesses comunitários que, com o interesse do titular do direito, constituem inseparavelmente o fundamento da atribuição e da garantia do direito de propriedade” (GAIO, 2015, p. 169).

<sup>16</sup> Nesse sentido, prevê o § 1º do art. 9º da Lei 13.465/2017 que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental.

<sup>17</sup> Além da execução da política de desenvolvimento urbano, a Constituição da República prevê a competência do município, a promoção do adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

<sup>18</sup> Principalmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, assim como a promoção do bem de todos (Constituição da República, art. 3º, I, III e IV).

sobre o meio ambiente e o espaço urbano em sua conjuntura (art. 2º, IV, VI<sup>19</sup>, VII, XII, XIII, XVII, XVIII), e à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2º, IX, XI).

## **Instrumentos de avaliação de impactos ambientais e de vizinhança**

O Estatuto da Cidade guarda evidente preocupação com o meio ambiente urbano. Na própria definição de seu escopo, a lei se define como um conjunto de normas de ordem pública e interesse social que regulam a propriedade urbana em prol, entre outros interesses, do equilíbrio ambiental (art. 1º). O Estatuto, entre as diretrizes da política urbana (art. 2º), ainda prevê a garantia do direito a cidades sustentáveis, que guarda como um de seus elementos o saneamento ambiental (inc. I), direciona a ordenação e controle do uso do solo urbano com intuito de evitar a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego sem a previsão de infraestrutura correspondente (inc. VI, *d*); poluição e degradação ambiental (inc. VI, *g*) referem-se à sustentabilidade ambiental como um parâmetro para aferir os padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana (inc. VIII). Como instrumentos (art. 4º), adota o zoneamento ambiental (inc. III, *c*), os estudos de impacto ambiental (EIA) e o estudo de impacto de vizinhança (EIV) (inc. VI)<sup>20</sup>.

O impacto ambiental é definido, pela Resolução 1/1986 do CONAMA, como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais (art. 1º). A Conferência

---

<sup>19</sup> Conforme o inc. VI do art. 2º do Estatuto da Cidade, a ordenação e o controle do solo urbano devem ser dirigidos a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres.

<sup>20</sup> O Estatuto preceitua que a preparação do EIV não substitui o estudo prévio de impacto ambiental (EIA), nos termos da legislação ambiental (art. 38).

da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) trouxe em seu princípio 17 a Avaliação de Impacto Ambiental como instrumento destinado a avaliar propostas que tenham probabilidade de causar impacto adverso no ambiente. O estudo prévio de impacto ambiental<sup>21</sup>, previsto na Constituição da República e regulamentado na referida resolução do CONAMA, é um dos principais mecanismos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, art. 9º, III). Uma das hipóteses de obrigatoriedade de elaboração do EIA/RIMA, como requisito para o licenciamento<sup>22</sup>, é justamente a realização de projetos urbanísticos de grande porte ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental (art. 2º, XV).

Por sua vez, o EIV é aplicado aos empreendimentos e atividades privados ou públicos, definidos na lei municipal, em área urbana, para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do poder público municipal (Estatuto da Cidade, art. 36)<sup>23</sup>. O EIV deve ser executado de

---

<sup>21</sup> O EIA contempla, no mínimo, como atividades o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto (considerando os meios físico, biológico e socioeconômico), a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, por meio de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (Resolução 1/1986 do CONAMA, art. 6º). Um aspecto importante do EIA/RIA é sua submissão ao processo de informação e participação popular, por meio de audiências públicas (Resolução 1/1986 do CONAMA, art. 11, § 2º).

<sup>22</sup> Embora seja um instrumento autônomo com relação ao EIA/RIMA, o licenciamento ambiental previsto na Lei Complementar 140/2011 é o “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental” (Resolução n.º 237 do CONAMA, art. 1º, I). O anexo I desta última resolução mencionada prevê, de forma exemplificativa, algumas atividades em que há obrigatoriedade do licenciamento ambiental, e há atividades de obras civis e parcelamento do solo que se assemelham aos grandes projetos urbanos.

<sup>23</sup> Acerca das operações urbanas consorciadas, tomadas neste estudo como exemplo de grandes projetos urbanos estruturados pelo solo criado, o Estatuto da Cidade (art. 32) indica como uma de suas finalidades a valorização ambiental (§ 1º), assim como define como medidas possíveis no bojo delas a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, desde que considerado o impacto ambiental delas decorrente (§ 2º, I), assim como a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (art. 2º, II), atualmente regulamentada pela Lei 13.465/2017, e, por fim, a concessão de incentivos a operações urbanas que adotam tecnologias

forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, de adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (art. 37, *caput*)<sup>24</sup>.

## À guisa de conclusão: grandes projetos urbanos e avaliação de impactos

O potencial adicional de construção, na perspectiva do princípio da prevenção (em suas dimensões ambiental e urbanística), não pode ser fixado de forma discricionária e arbitrária pelo poder público, sob pena de este conceder licença genérica que implicará a sobrecarga de infraestrutura com significativos impactos sociais (inclusive porque é essa suposta discricionariade que fomenta relações de troca entre o poder público e a iniciativa privada não abarcadas pelo interesse público). Os impactos decorrentes da majoração do coeficiente de aproveitamento implementado por grandes projetos urbanos devem ser mensurados na perspectiva de busca de um equilíbrio urbano-ambiental e social pelo licenciamento urbano-ambiental. O EIA/RIMA e o EIV são instrumentos adequados de avaliação dos impactos ambientais nos meios físico, biótico e antrópico e proposição de medidas mitigatórias e compensatórias dos impactos a serem estimados nos grandes projetos urbanos. Importante esclarecer nesse sentido que o aumento do potencial adicional de construção não significa somente impacto na infraestrutura, mas implica também eventuais impactos socioeconômicos que podem repercutir, por exemplo, no emprego<sup>25</sup> da população, caso a intervenção urbana preveja alteração do uso do

---

visando a redução de impactos ambientais e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas (inc. III). O Estatuto da Cidade ainda prevê o conteúdo mínimo do plano de operação urbana consorciada, entre os quais o estudo prévio de impacto de vizinhança (art. 33, V).

<sup>24</sup> Aos documentos integrantes do EIV será dada publicidade, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado (art. 37, parágrafo único).

<sup>25</sup> Por exemplo, se houver alteração do uso industrial para uso misto. Ainda com relação aos empregos, Campos Filho (2016, p. 196) pontua que, não obstante os empreendedores imobiliários invocarem que, permitindo-se construir mais prédios, aumenta-se a oferta de empregos, essa afirmação só se torna verdadeira caso haja um controle do zoneamento em que a oferta de potencial

solo urbano, bem como no direito à moradia de populações vulneráveis, na medida em que, para aquela região em que se prevê o aumento do potencial adicional de construção, o uso do solo urbano fica vinculado à verticalização e, por conseguinte, ao produto imobiliário. Isso tem um elevado impacto quando se trata de favelas, pois envolve sua remoção ou, no mínimo, o reassentamento em unidades habitacionais verticais. Daí outra razão para justificar o impacto social do adensamento em determinadas regiões da cidade, que deve ser mensurado também pelo EIA<sup>26</sup>. Sobre o tema, Sánchez (2020, p. 338) argumenta que,

[...] quando se prepara um EIA para um projeto que envolva o deslocamento involuntário de populações humanas, é necessário que o diagnóstico caracterize detalhadamente a população afetada, as modalidades de reassentamento e formas de participação da população afetada no processo de reassentamento.

O EIA e o EIV<sup>27</sup>, nessa linha, devem também, antes de preverem eventual reassentamento, identificar eventuais alternativas ao traçado do empreendimento como forma de tentar manter a população vulnerável em seu território e evitar, assim, deslocamentos forçados desnecessários. Em remate, o licenciamento ambiental deve ser meio de conformação e detalhamento das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade estabelecidas em seu art. 2º no instrumento jurídico-urbanístico a ser utilizado, por exemplo, as operações urbanas consorciadas ou congêneres<sup>28</sup>.

---

seja inferior à demanda dos interessados em construir sem sobrecarregar a infraestrutura ambiental. Do contrário, segundo Campos Filho (2016, p. 196), o efeito é inverso: à medida que a cidade vai se congestionando por excesso de prédios ou excesso de lojas, em corredores de transporte, o que se configura são “economias de desaglomeração”, ou seja, os prejuízos serão produzidos pelas horas perdidas no trânsito de pessoas e mercadorias, pelo tempo e combustível gasto a mais, desgaste dos veículos, poluição do ar, sonora e a poluição difusa resultante da lavagem de vias pelas chuvas sujas de óleo, fuligem, pó de fios metálicos e da borracha resultante do desgaste dos pneus derivado do aumento do território superurbanizado. Esse ponto crítico, segundo Campos Filho (2016), traz como resultado, na cidade de São Paulo, por exemplo, o assoreamento irreversível dos reservatórios de mananciais em razão da sujeira e terra carreadas pelas chuvas.

<sup>26</sup> “O lugar do social na avaliação de impacto ambiental” (CAROLINO, 2016) ganha especial relevância nos grandes projetos urbanos na medida em que deve ser meio de equalização urbano-socioambiental como forma de mensuração da diretriz geral consubstanciada na “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (art. 2º, IX, do EC).

<sup>27</sup> Alguns municípios, em vez de utilizarem o EIV, valem-se do EIA com a mesma finalidade.

<sup>28</sup> No município de São Paulo, o Plano Diretor de 2014 criou novos instrumentos, entre eles a Área de Intervenção Urbana. Contudo, a Prefeitura de São Paulo tem liberado o uso seja do EIV, seja do EIA, para mensurar a quantidade adequada de potencial adicional de construção para as regiões objeto de intervenção. No Plano Diretor de 2002, anterior ao vigente, existiam estoques de poten-



## Referências

CAROLINO, Ariella Kreilton. *O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: regulação pública no Brasil: avanços teóricos e desafios para o planejamento regional*. 2016. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP, São Paulo, 2016.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 4. ed. Coimbra: Almedina 2001.

FERNANDES, Edésio. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. *In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (Centro de Estudos e pesquisas de Administração Municipal – CEPAM). *O solo criado – Carta de Embu, 1977*.

GAIO, Daniel. *A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental*. São Paulo: RT, 1983.

LOCATELLI, Paulo Antonio. *Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbanas nas áreas de preservação permanente: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano – interpretação e atuação homeostática*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2021.

LUNGO, Mario. Grandes Proyectos Urbanos: desafios para las ciudades latino-americanas. *In: SMOLKA, Martin. Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas*

---

cial adicional de construção para as diversas regiões da cidade com intuito de evitar a sobrecarga da infraestrutura. No plano vigente, não existem mais os estoques e a prefeitura não exige os instrumentos de avaliação de sobrecarga da infraestrutura e mensuração de impacto social.

de suelo en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 293-299.

MASSONETTO, Luis Fernando. Operações urbanas consorciadas: a nova regulação urbana em questão. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, v. 17, p. 101-118, 2003.

MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. *Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas*. A ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

PORTAS, Nuno. El surgimento del proyecto urbano. *Perspectivas Urbanas*, v. 3, 2003.

RABELLO, Sonia. <https://www.soniarabello.com.br/outorga-onerosa-e-o-direito-de-construir/>. Acesso em: 20 mai. 2021.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceito e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

STROHER, Laisa Eleonora Marostica. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das operações urbanas com Cepac*. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2019.

## Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade

Betânia de Moraes Alfonsin

Com o advento do aniversário de 20 anos do Estatuto da Cidade, muitas avaliações começam a ser produzidas, por diferentes atores e a partir de diferentes perspectivas. Um balanço é realmente urgente e necessário. Considerando as muitas questões que poderiam ser levantadas nessa análise, vou trazer aqui um conjunto de questões que, na minha leitura, representam desafios, ou são legados, ou nos convocam para imaginar novos horizontes para o direito à cidade a partir daqui. Vejamos.

### **1 - Como inovar na política urbana e garantir o direito à cidade quando seguimos orbitando em torno do direito de propriedade?**

A primeira observação é de cunho histórico e é mais geral, diz respeito à lentidão dos processos de transição paradigmática. Lembremos a abolição da escravidão, e as marcas profundas que decorrem da ausência de uma justiça de transição e de uma efetiva reparação ao povo negro: até hoje se encontra trabalho escravo no Brasil e na pandemia há até mesmo escravidão sanitária.

Algo parecido acontece com a lentidão com que o Brasil altera o estatuto jurídico do direito de propriedade e assimila o princípio constitucional da função social da propriedade. Na análise do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal percebe-se que a função social da propriedade é a espinha dorsal de tudo que está preconizado ali:

a) plano diretor dirá como a função social da propriedade é cumprida nas cidades.

b) instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos são propostos para garantir que a função social da propriedade seja cumprida em relação aos vazios urbanos.

c) a usucapião urbana especial para fins de moradia é introduzida como forma originária de aquisição da propriedade de terrenos cujos proprietários originais não deram aos terrenos adequada função social.

Veja-se, no entanto, que parece que giramos em círculos em torno do direito de propriedade e de toda a carga de colonialidade que ele carrega. É preciso lembrar aqui da forma como o direito de propriedade foi forjado historicamente, desde os cercamentos das terras comuns na Europa (e toda a violência que isso representou especialmente para as mulheres que precisavam desses espaços para sobreviver<sup>1</sup>), até a introdução desse direito no ordenamento jurídico do Brasil.

Aqui, após a violência do empreendimento colonial, já no Império, com a Lei de Terras de 1850, em uma única tacada, tomaram as terras dos povos originários, dificultaram o acesso à terra pelo povo negro e se legitimaram os primeiros latifúndios do Brasil com base em títulos de sesmaria outorgados no período colonial. Todas essas terras foram transformadas em matrículas no Cartório de Registro de Imóveis em um brutal processo de apropriação de terras dos povos originários. A introdução do direito de propriedade no Brasil deslegitimou a posse e tornou a terra uma mercadoria cara e inacessível para a maior parte da população<sup>2</sup>.

Cento e cinquenta anos depois disso, quando o Estatuto da Cidade foi promulgado, mesmo tendo clareza da perversidade dos efeitos “*erga omnes*” do direito de propriedade, continuamos reféns de tal instituto, mesmo sabendo que uma enorme parte da população brasileira acessa à terra e à moradia passando muito longe dela, através da via da posse.

De fato é difícil fugir da realidade de que por mais que tenhamos tentado avançar com os mecanismos relacionados à função social da propriedade,

---

<sup>1</sup> Ver, a propósito, os estudos de Silvia Federici: FEDERICI, Silvia. Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

<sup>2</sup> Ver, a propósito, a excelente exposição de Raquel Rolnik a respeito do tema em ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. FAPESP; Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997.

o velho direito de propriedade ainda é o centro do sistema jurídico, ainda orbitamos em torno desse direito para tentar amenizar seus efeitos excludentes. Talvez os constituintes tenham feito o seu melhor na época da elaboração da Constituição. Também é certo que ao regulamentarmos o capítulo da Política Urbana se procurou avançar o máximo possível, mas com os conhecimentos que temos hoje e com a própria abordagem descolonial que conhecemos hoje, talvez poderíamos pensar em um Estatuto da Cidade em que a posse tivesse um lugar mais privilegiado.

Nossos instrumentos de regularização fundiária, por exemplo, em sua maioria, convertem posses em propriedades tanto no caso da usucapião quanto no caso do instrumento da legitimação fundiária, instrumento de regularização fundiária introduzido pelo artigo 23 da lei 13.465/17.

No Brasil, conflitos fundiários chegam ao Poder Judiciário para serem julgados por juízes que, algumas vezes, sequer compreendem que a posse é a forma de acesso à terra de uma parte importantíssima da população brasileira (povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores, caiçaras) e que, nas cidades brasileiras, é a principal forma de acesso à terra da população de baixa renda. Não é à toa que os retrocessos que experimentamos em termos de regularização fundiária após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff colocam o título de propriedade como objetivo central da política. Trata-se de um retrocesso brutal e que retira qualquer lustro civilizatório que o princípio da função social da propriedade tenha conseguido imprimir nos últimos 20 anos. É certo que no Estatuto da Cidade construímos uma ruptura paradigmática com o período anterior, mas ainda estamos lidando com essa armadilha representada por esse direito naturalizado. Para sair dela é preciso ir além dos instrumentos que já temos.

## 2 - A disjuntiva diretrizes / instrumentos

Um dos balanços que tem de ser feito diz respeito à forma como o Estatuto da Cidade foi apropriado pelos diferentes atores, tanto institucionais, quanto do mercado imobiliário e dos movimentos sociais. Um dos problemas enfrentados nesse percurso foi, sem dúvida, a aplicação de instrumentos jurídicos e urbanísticos em desconformidade com as diretrizes da política urbana. Um exemplo contundente são as operações urbanas consorciadas que negligenciaram o tema da justa distribuição de ônus e benefícios do processo de

urbanização<sup>3</sup>. Observa-se, tristemente, que muitas operações urbanas consorciadas operaram em sentido inverso e serviram para concentrar ainda mais a renda gerada pelo processo de urbanização.

Outro exemplo são planos diretores elaborados sem participação popular. Nesse caso, o controle externo até tem funcionado: a jurisprudência mostra que planos diretores elaborados sem audiências públicas qualificadas têm sido anulados pelo Poder Judiciário<sup>4</sup>.

Já no que diz respeito à recuperação da valorização imobiliária que decorre dos investimentos públicos, o tema é mais complexo e nem sempre acompanhado da devida fiscalização. Durante a preparação da Copa de 2014, por exemplo, parece que toda a normativa urbanística ficou em suspenso e ocorreu muita renúncia de receita com alterações de regime urbanístico a torto e a direito, em muitas das cidades sede dos jogos, sem que isso se desse no âmbito de uma operação urbana e sem as devidas contrapartidas, ao velho estilo do poder público como Papai Noel. Pode ser uma boa ideia construir um observatório sobre esse tema no Brasil, para construir um banco de dados e produzir conhecimento capaz de fundamentar as denúncias em torno das omissões em relação ao tema.

### 3 - A emergência do direito à cidade na CENA e na ordem jurídica

O Estatuto da Cidade retirou o direito à cidade do simples lugar de plataforma de luta e deu a ele juridicidade. A positivação desse direito foi feita dentre as diretrizes da política urbana, tornando a garantia desse direito o grande norte da Política Urbana, além de fazer do Brasil o primeiro país do

---

<sup>3</sup> Ver, a respeito, texto que analisa os propósitos do instrumento e aborda as relações entre diretrizes da política e instrumentos de política urbana em: ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações Urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico urbanística brasileira. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3.

<sup>4</sup> Ver, a respeito, pesquisa realizada na Jurisprudência do TJRS em: ALFONSIN, B. M.; ROCHA, A.; AMIN, L. A.; CORTESE, V. A. B.; PEREIRA, P. P.; BERTHOLD, S.; GOLDENFUM, F. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / The legal-urban order in the judicial trenches. Revista Direito e Práxis, v. 7, p. 421-453, 2016.

mundo a positivar esse direito e, portanto, distinguir o país como um player importante no cenário internacional e nas discussões das Nações Unidas para reconhecer esse direito na Nova Agenda Urbana.

A introdução do direito à cidade renovou todo o debate político interno no Brasil, legitimou a luta do movimento por reforma urbana e reposicionou o próprio **objeto** do Direito Urbanístico no país. Muito mais do que *estabelecer regras relacionadas ao parcelamento, uso e ocupação do solo*, o Direito Urbanístico tem que se ocupar das *políticas públicas e dos instrumentos capazes de garantir o direito à cidade para todos e todas*.

A emergência do direito à cidade na arena do Judiciário, no entanto, é um processo que ainda está em curso. Já há jurisprudência no Brasil falando do tema, mas é necessário ampliar a utilização do direito à cidade como direito fundamental enquanto argumento, tarefa para Defensoria Pública, Ministério Público e assessorias jurídicas populares, já que a jurisprudência só existe a partir da provocação desses atores.

#### **4 - O fortalecimento dos sujeitos coletivos como os movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade, entidades da sociedade civil como o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU e uma nova missão para instituições de Estado como a Defensoria Pública**

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade, novos atores entram em cena, manejando o direito à cidade como uma bandeira de luta que passou a ter fundamento normativo (movimentos populares). Por outro lado, uma nova Doutrina de Direito Urbanístico passa a ser construída no país. Nessa trajetória, forjou-se o IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, uma construção coletiva que congrega a maior parte dos juristas que produzem na área do Direito Urbanístico no Brasil hoje e que tem sido fundamental na resistência ao desmonte da Política Urbana que vem sendo promovido pelo governo federal após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

A emergência do direito à cidade também trouxe um novo papel para o Ministério Público no país, que passou a ter competência para a promoção de ações civis públicas em defesa da ordem urbanística. Essa atuação tem sido

da maior importância, ainda que esteja em construção e mais desenvolvida em alguns estados da Federação do que em outros.

## 5 - O golpe na Política Urbana e as resistências

Esse balanço não poderia terminar como se o tempo histórico nesses 20 anos tivesse sido linear e de evolução permanente. Nesse sentido, é importante repassar alguns momentos importantes dessa trajetória:

Em 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida e a Lei 11.977/09, e, se por um lado o programa habitacional pode ser questionado por não dialogar com a ordem jurídico-urbanística que vinha sendo construída, por outro traz um aperfeiçoamento do procedimento e dos instrumentos de Regularização Fundiária no país.

Um enigmático ano de 2013 colocou no caminho manifestações de rua que, se por um lado levantaram questões relacionadas ao direito à cidade (como o direito à mobilidade por um preço acessível de passagem), por outro lado acabaram tendo um final melancólico, com as pautas originais sendo sequestradas para um movimento de repúdio à corrupção que fertilizou operações como a Lava Jato, por exemplo, hoje desmascaradas pelo STF.

E aí chegamos a 2016, quando um impeachment altamente questionável em sua justificativa nos conduz ao cenário de horror que vivemos hoje: desdemocratização generalizada do país, avanço do fascismo social e necropolítica como modo de governar.

A Política Urbana não escapou ilesa desse golpe parlamentar sofrido pelo país e a lei 13465/17 pode ser destacada como uma espécie de abre-alas de uma série de leis que descaracterizam a Política Urbana e introduzem graves retrocessos jurídicos no Brasil, além de preparar juridicamente o país para um brutal processo de despossessão das terras ocupadas para fins de moradia por população de baixa renda e a consequente transferência de ativos dos mais pobres para os mais ricos, combinado com tomada de terras públicas e desestatização de atividades típicas de estado, como é o caso do autolicensing urbano autorizado pela declaração de direitos de liberdade econômica atualmente em debate no Ministério da Economia.



Nesses últimos cinco anos sofremos um grande revés para o direito à cidade e é preciso sempre sublinhar: não perdemos a memória, sabemos o que tínhamos como ordem urbanística e o que éramos, bem como temos consciência da magnitude da derrota que foi imposta ao direito à cidade, em uma manobra político-jurídica travestida de modernização. Esse processo encontra resistências em nível nacional, tanto da sociedade civil organizada quanto de instituições de estado, e encontra resistências também em nível local, pela ação de entidades representativas de diferentes segmentos e por entidades de base territorial.

## **6 - É preciso continuar imaginando por onde avança a Política Urbana**

É preciso que nos mantenhamos alertas, críticos, vigilantes, perfeitamente lúcidos do que está acontecendo, a fim de construir potentes processos de resistência coletiva aos retrocessos, bem como fortalecendo alianças por cidades mais justas. Sobretudo, é muito importante que estejamos dispostos e dispostas a continuar exercitando a nossa IMAGINAÇÃO JURÍDICA E POLÍTICA, ainda que em meio ao caos trazido pela combinação do desmonte de políticas públicas e pandemia. É necessário pensar e propor por onde a Política Urbana brasileira poderá avançar quando tudo isso terminar e o país retomar o caminho da Democracia e da construção do direito à cidade. Toda noite tem aurora e esta também terá. Viva o Estatuto da Cidade! Viva o direito à cidade!

### **Referências**

ALFONSIN, Betânia de Moraes; ROCHA, A. ; AMIN, L. A. ; CORTESE, V. A. B. ; PEREIRA, P. P. ; BERTHOLD, S. ; GOLDENFUM, F. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / The legal-urban order in the judicial trenches. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, p. 421-453, 2016.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações Urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico urbanística brasileira. In: ALFONSIN, Betânia de Mora-

es; FERNANDES, Edésio (Orgs.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3.

FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. São Paulo: Elefante, 2017.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. FAPESP; Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997.

## Estatuto da Cidade, 20 anos depois

Edésio Fernandes

### **Introdução: a construção tardia do Direito Urbanístico**

Antes de se discutir o Estatuto da Cidade, é importante destacar rapidamente que a construção do Direito Urbanístico no Brasil se deu muito tardiamente em relação ao fenômeno da urbanização no país. O processo sistemático de urbanização começou na década de 1930 e ganhou um enorme vigor a partir dos anos 1950: o Brasil passou a ser um país majoritariamente urbanizado a partir de meados dessa década. A urbanização brasileira chegou no seu pico no final dos anos 1970 e desde então as taxas são decrescentes, ainda que significativas, com a urbanização acontecendo em novas bases em relação ao período anterior: maior metropolização, maior crescimento de cidades de porte médio e de cidades pequenas, esvaziamento de áreas centrais, crescimento de áreas peri-urbanas, periferização da pobreza e aumento do crescimento informal, etc.

Contudo, esse processo de urbanização rápida e de enorme impacto, que mudou o país de ponta-cabeça – provocando mudanças estruturais em termos territoriais, sociais, econômicos, ambientais e culturais – se deu sem uma base jurídica minimamente adequada. O princípio central do Direito Urbanístico – que é a ideia da função social da propriedade – certamente existe nas Constituições desde a Constituição Federal de 1934, porém sem que tenha havido uma definição minimamente clara do seu conteúdo ao longo das décadas de urbanização intensiva, tendo assim sempre sido muito elusivo.

A principal lei que vigorou ao longo desse processo de crescimento urbano até o final dos anos 1970 foi o Decreto-Lei 58, de 1937, que visava a regular aspectos do processo de loteamento do solo urbano, mas que, em que pese sua importância – especialmente quando a urbanização no país se dava principalmente de maneira horizontal, pela agregação de novas áreas de expansão urbana e rurais – era totalmente inadequado da perspectiva de uma política urbana. Nesse período, foram pouquíssimas as leis e decisões judiciais aplicáveis no campo do urbanismo, dado o pleno domínio do civilismo, isso é, das noções sobre o direito de propriedade que advinham do ideário do Código Civil de 1916. A intervenção estatal no domínio da propriedade era admitida tão-somente na forma do que um dia chamei de binômio usucapião-desapropriação.

As leis municipais também eram muito limitadas, restringindo-se sobretudo à demarcação de perímetros duvidosos e a Códigos de Obras e Códigos de Posturas tradicionais e obsoletos – fora os casos de algumas poucas grandes cidades e de algumas experiências malsucedidas de formulação de Planos Diretores Municipais nos anos 1970. Mesmo assim, com todos os seus limites, por ação ou omissão é inegável que essas leis cumpriram papéis importantes na determinação do padrão segregador da urbanização brasileira.

O que chamamos mais propriamente de Direito Urbanístico hoje em dia começou a se formar no Brasil a partir de meados da década de 1970, inicialmente com uma série de leis municipais de zoneamento e de uso/ocupação do solo – a de Belo Horizonte em 1976 sendo uma referência paradigmática –, e posteriormente através de uma lei federal muito importante, a Lei Federal nº. 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano – e que efetivamente se prestava ainda que tardiamente como instrumento de política urbana. Na esteira dessa lei, as primeiras experiências de regularização fundiária de favelas em Belo Horizonte e no Recife em 1983 indicaram novos caminhos para o Direito Urbanístico do país. Nesse período, foram feitas algumas tentativas de formulação e de aprovação de uma lei federal de desenvolvimento urbano (o Anteprojeto de Lei nº 755/1983 merecendo destaque), mas nada disso efetivamente aconteceu – diferentemente da ordem jurídico-ambiental, que, essa sim, se consolidou nos anos 1980.

Nesse primeiro momento, a ideia dominante que se tinha do objeto do Direito Urbanístico era enquanto uma forma de promoção discricionária pelo estado de alguma medida de ordenamento territorial e controle jurídico dos processos de uso e ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo

urbano. A natureza do Planejamento Urbano, nesse contexto, seria meramente regulatória. Dessa perspectiva, o Direito Urbanístico era inicialmente muito associado a uma espécie de apêndice do Direito Administrativo – mais uma forma de Direito Estatal do que exatamente um verdadeiro Direito Público, mais ligado à ideia de imposição de “limites administrativos” ou de “restrições administrativas” externos à propriedade do que à ideia de se qualificar o princípio da função social da propriedade por dentro desse direito, além de ser totalmente dissociado dos mecanismos e processos existentes de gestão urbana e financiamento do desenvolvimento urbano.

## **A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade**

Foi com a Constituição Federal de 1988, quando se aprovou tardiamente um breve capítulo de Política Urbana na ordem jurídica nacional – resultado de um processo de mobilização social que gerou uma Emenda Popular sobre Política Urbana –, que se reconheceu a autonomia do Direito Urbanístico no Brasil: um ramo do Direito Público com objeto próprio, princípios próprios, leis próprias e instrumentos próprios.

Na década de 1990, houve um avanço enorme do Direito Urbanístico sobretudo através da aprovação de diversas leis e Planos Diretores Municipais, que também geraram um movimento significativo de produção de doutrina e jurisprudência. Porém, a verdade é que o Direito Urbanístico ainda é muito pouco conhecido, muito pouco reconhecido e muito pouco ensinado nas Faculdades de Direito do Brasil.

A lei-marco do Direito Urbanístico é exatamente o Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 10.257, de 2001, que depois de cerca de 12 anos de discussões no Congresso Nacional foi aprovada para regulamentar o capítulo constitucional sobre Política Urbana. Também essa lei foi resultado de um processo dinâmico de mobilização social em prol da promoção de uma ampla Reforma Urbana no país. Mas o Estatuto da Cidade o fez de uma outra forma fundamentalmente distinta em relação à visão anterior que se tinha do Direito Urbanístico. Ao regulamentar a Constituição Federal e reconhecendo os muitos direitos sociais e coletivos nela contidos, a lei federal propôs as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística, conciliando no seu bojo um novo enfoque sobre propriedade imobiliária e um novo enfoque sobre gestão urbana, assim como abrindo um campo pioneiro de discussão sobre o financiamento do de-

envolvimento urbano no país: quem paga e como pelo crescimento urbano, como se dá a distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. A ideia dominante então passou a ser não mais tão somente a promoção de ordenamento territorial e de controle do uso do solo, mas também a de materialização na ordem urbanística de uma visão socioambiental e o reconhecimento de uma série de direitos sociais e coletivos: o bem-estar dos cidadãos passa a ser princípio fundamental da política urbana.

Em outras palavras, o Estatuto da Cidade trouxe no seu bojo toda uma nova visão de planejamento territorial urbano, visão essa que determina não apenas “o que pode ser feito, onde, quando, como e por quem”, determinando assim “quem vive onde e como” – elementos típicos do planejamento regulatório tradicional –, mas também a obrigação de fazer: a ideia de que a função social da propriedade está também na possibilidade de obrigar proprietários de imóveis a certas condutas. Outro elemento dessa nova ordem jurídica é a ideia da participação popular como condição de validade jurídica de planos, leis e projetos – e não apenas como um critério de verificação de sua legitimidade sociopolítica: estamos falando aqui então de um verdadeiro Direito Público, não apenas Estatal, não apenas Administrativo.

O Estatuto da Cidade confirma a visão da cidade como uma criação coletiva – não apenas resultado das ações de indivíduos e nem somente das ações do estado –, e assim a ideia da recuperação para a comunidade da valorização imobiliária gerada por todos também foi imposta pela lei federal como princípio central dessa nova ordem jurídica. Além disso, o Estatuto da Cidade foi a primeira lei no cenário internacional que reconheceu a ideia do Direito à Cidade, conciliando a plataforma da Reforma Urbana com a perspectiva de promoções de transformações mais profundas na ordem urbanística.

## Refletindo sobre a trajetória do Estatuto da Cidade ao longo dos 20 anos de sua vigência

Feitas essas considerações preliminares, agora refletindo mais especificamente sobre a trajetória do Estatuto da Cidade ao longo dos 20 anos identifiquei uma série de deslocamentos que têm acontecido no campo do Direito Urbanístico e da Política Urbana:

- Do ideário da *função social da propriedade* para o ideário da *liberdade econômica*;

- Da agenda da *reforma urbana* e do *direito à cidade* para o movimento de *financeirização da cidade*;
- Da busca de *regularização sustentável* de assentamentos informais consolidados para a mera *legalização formal* dos lotes;
- Da proposta de reconhecimento dos *direitos coletivos* e da *posse* ao domínio dos *direitos individuais*;
- Da busca de *gestão pública democrática* às estratégias de *privatização*;
- Do fortalecimento do *Direito Público* ao reforço do *Direito Privado*;
- e
- Do regime das *ZEIS* – as Zonas Especiais de Interesse Social, que para muitos é a maior invenção do urbanismo brasileiro – ao *pós-ZEIS*, com a abolição dos gravames.

Acho que esses deslocamentos que têm acontecido no campo do Direito Urbanístico estão na base de três momentos que podemos identificar de maneira esquemática na evolução da lei federal nos últimos 20 anos – e quem sabe pode-se também dizer que já estamos chegando em um quarto momento, quais sejam: *otimismo*; *desconfiança*; *descrédito*; e um certo *abandono* da lei federal:

1. *Otimismo*: um primeiro momento começou quando o Estatuto da Cidade foi aprovado, saudado, celebrado e premiado como uma lei-marco chamada por muitos de “caixa de ferramentas” dada a maneira como os princípios e diretrizes de política urbana foram acompanhados por dezenas de instrumentos, assim como apoiados por diversos mecanismos, processos e recursos de gestão urbana. O Brasil ganhou prêmios internacionais e entrou para o Rol de Honra da ONU por ter aprovado essa lei, que era e ainda é objeto de inveja e cobiça de Ministros e Primeiros-Ministros em diversos países, bem como fonte de inspiração internacional. Isso gerou um grande esforço nacional no Brasil de elaboração de uma nova geração de Planos Diretores Municipais (PDMs), inclusive pela ação do Ministério das Cidades na sua primeira versão;

2. *Desconfiança*: um segundo momento se deu alguns anos mais tarde, quando começou a aparecer uma certa desconfiança em relação à lei, decorrente sobretudo de críticas crescentes dos movimentos sociais preocupados com o processo de mercantilização alarmante das

idades, especialmente face ao avanço de operações urbanas e vendas de créditos, direitos e Cepacs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) promovidas no contexto jurídico da aplicação de PDMs, porém fora de um contexto claro de governança da terra que afirmasse os princípios de política urbana do Estatuto da Cidade;

3. *Descrédito*: cerca de 10 anos mais tarde talvez, começou um momento de descrédito da lei federal, com diversas avaliações negativas dos novos PDMs e uma visão generalizada de inefetividade dos instrumentos para materializar os princípios de política urbana – apontando assim um descompasso entre os princípios e instrumentos da lei e sua aplicação, e isso em um contexto maior de agravamento da crise urbana no país;

4. *Abandono?*: parece que hoje em dia nós estamos caminhando na direção até mesmo de um certo abandono da Lei Federal. Mesmo antes da pandemia, tenho percebido resistências municipais crescentes à atualização dos PDMs, enquanto novas Leis, Medidas Provisórias e Decretos Federais têm sido sistematicamente aprovados, propondo as bases de outra cultura jurídico-político-urbanística que não aquela do Estatuto da Cidade, processo esse confirmado e agravado por diversas decisões judiciais que também estão promovendo retrocessos.

É verdade que ao longo de todo esse período de 20 anos certamente tem havido muita falta de informação, e muita desinformação, acerca da lei federal no meio jurídico e na sociedade mais ampla. O fato é que a maioria dos juristas e juízes – e também dos cidadãos – ainda não conhece o Estatuto da Cidade, a maioria das sentenças judiciais não incorpora os princípios da lei federal, e a maioria das Faculdades de Direito também não ensina Direito Urbanístico.

Agora, é verdade também que tem havido disputas crescentes de interpretação e apropriação da lei federal entre juristas, urbanistas e atores diversos, com uma apropriação crescente e seletiva de certos instrumentos da lei pelas forças de mercado – proprietários, promotores imobiliários e investidores. Ironicamente, a tal ponto que hoje em dia é mais fácil falar da noção de mais-valias urbanísticas do que justificar um simples aumento do IPTU. Provando o que sempre afirmei: o Direito Urbanístico não é um mero instrumento como muitos urbanistas imaginam, mas sim uma arena de conflitos.



## Mas, afinal, há razões para tanto otimismo, desconfiança ou descrença?

É inegável que o Estatuto da Cidade tem seus muitos limites e problemas. Alguns são estruturais, o principal deles para mim sendo de base constitucional, que é o fato de a Constituição Federal de 1988 ter abraçado uma visão de autonomia municipal que me parece exacerbada e algo artificial, com pouco lugar para a União e para os Estados na formulação da política urbana – especialmente quanto àquela marca central da urbanização brasileira que é a metropolização: a questão metropolitana não é tratada de maneira minimamente adequada pela ordem constitucional. A ordem jurídico-urbanístico-territorial municipal tampouco se articula com facilidade com a ordem ambiental estadual, especialmente quanto ao tratamento das bacias hidrográficas e das áreas de mineração. Parece que estamos trabalhando numa esfera territorial errada e com instituições inadequadas, confundindo o local com o municipal.

Há outros limites da lei que são conjunturais, por exemplo, a ideia equivocada que ainda vigora em muitos contextos de que o Estatuto da Cidade se limitaria às zonas urbanas da cidade – e com isso muitas zonas rurais têm ficado abandonadas pelos PDMs. Mas esses são problemas menores que aos poucos têm sido resolvidos.

Eu diria que o otimismo inicial em torno da lei era compreensível dada a natureza do processo de sua elaboração e aprovação, mas era também exagerado, pois vinha em boa parte da ideia generalizada – expectativa – da aprovação da lei como *solução mágica* para os problemas urbanos do país. É interessante notar que esse movimento de euforia vinha de antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade. Quando foi aprovada a Constituição Federal de 1988 – afirmando a ideia original de que o direito de propriedade é reconhecido desde que cumprida uma função social que é aquela determinada pelos PDMs –, o Brasil virou um verdadeiro laboratório de experiências de gestão e planejamento. Em um certo momento, diversos voos charter levaram para o Brasil urbanistas estrangeiros que queriam conhecer novidades promissoras como o Orçamento Participativo, as Operações Interligadas, as ZEIS, os Programas de Regularização de Assentamentos, dentre outros – *avanços incontestes* do movimento da Reforma Urbana e do movimento pelo Direito à Cidade, e um compromisso claro com a inclusão na ordem urbanística dos pobres e daqueles que tradicionalmente haviam sido excluídos pela urbanização.

Mas essa primeira leva dos PDMs ainda na década de 1990 também sofreu críticas de diversos setores socioeconômicos, para os quais esses planos davam pouca consideração às demandas dos mercados imobiliários e outros atores do setor privado. Essas resistências levaram a uma série de questionamentos jurídicos da lei – por exemplo, se lei municipal podia tratar de temas de propriedade, e se lei municipal podia ser aprovada sem uma regulamentação federal do capítulo constitucional. Muitos dos avanços que estavam sendo consolidados nos municípios foram minados por essas resistências, e por isso o Fórum Nacional da Reforma Urbana, dentre outros atores, defendeu a regulamentação do capítulo constitucional por lei federal – o que aconteceu vinte anos atrás com o Estatuto da Cidade – e a criação de um aparato institucional federal, o que se deu em 2003 com o Ministério das Cidades.

Porém, antes de fazer qualquer crítica à lei e explorar a relação atual do Direito com o Planejamento Urbano, acho fundamental reconhecer diversos avanços inegáveis:

- dos aproximadamente 1.700 municípios brasileiros que tinham a obrigação legal de elaborar seus PDMs, cerca de 1.450 o fizeram – o que é em si um feito histórico, já que até então a maioria dos municípios não tinha quase nada de significativo em termos jurídicos e urbanísticos;
- da mesma forma, houve uma série de avanços inegáveis em termos da participação popular nos PDMs, inclusive com a anulação judicial de alguns por falta de participação adequada;
- houve uma produção recorde de informações, dados, mapas e fotografias sobre as realidades municipais;
- áreas importantes como proteção do patrimônio e meio ambiente foram mais consolidadas nos novos PDMs;
- milhares de ZEIS foram demarcadas país afora.

Agora, a desconfiança que se formou ao longo da primeira década de aplicação da lei decorreu em boa parte do fato de que os PDMs não mudaram automaticamente as realidades urbanas e sociais... Pelo contrário, a maneira como alguns dos instrumentos foram utilizados certamente agravou problemas antigos de segregação, especulação e gentrificação das cidades, especialmente como resultado do deslocamento recorde de bens e recursos do setor público para o setor privado – terras, créditos de construção, subsídios, anistias, benefícios, etc. – principalmente através de programas de renovação

urbana, revitalização, requalificação, etc. promovidos pelos municípios em processos opacos e em nome de um suposto interesse público.

A primeira avaliação dos novos PDMs também indicou um descrédito crescente da parte de diversos atores sociais porque muitos desses planos não estariam considerando as realidades urbanas e sociais do país, que seriam em muitos casos cópias artificiais de modelos formais, e que seriam excessivamente complicados e burocráticos, sem definição clara das prioridades e sem considerar a pouca capacidade de gestão dos municípios. Muitas leis municipais foram mudadas sem participação popular adequada e revisões parciais posteriores dos planos descaracterizaram muitos deles.

Mas para mim a questão central a ser discutida é que os urbanistas e gestores urbanos brasileiros, assim como os juristas em geral, não entenderam que a proposta do Estatuto da Cidade era mudar a natureza do planejamento territorial urbano, e como resultado ainda prevalece no Brasil uma visão tradicional de planejamento regulatório que não se dispõe a interferir diretamente na estrutura da propriedade imobiliária.

A enorme maioria dos PDMs ainda se limita a dizer “o que pode ser feito onde, como, quando e por quem”, mas não impõe obrigações aos proprietários e não enfrenta diretamente a estrutura fundiária brasileira que envolve um estoque gigantesco e perverso de imóveis e terrenos vazios – há quase seis milhões de imóveis e construções vazias e subutilizadas no país, convivendo com um déficit habitacional em torno de seis milhões de unidades, e isso sem falar do enorme estoque de lotes com serviços que são mantidos vazios pelos proprietários. Pela mesma razão, não separando direito de construção do direito de propriedade, há pouquíssima recuperação da valorização urbanística na enorme maioria dos PDMs. Pior, quando há alguma recuperação dessa valorização imobiliária, ela tem se dado de forma que não promove a redistribuição socioespacial dos recursos gerados, e tudo isso em um contexto de crise generalizada de moradia, periferização da pobreza, informalidade, despejos e remoções.

Ao mesmo tempo, esse descompasso entre os princípios da política urbana – a agenda da Reforma Urbana – e a aplicação seletiva de instrumentos do Estatuto da Cidade tem se dado em contexto de esvaziamento, repressão e mesmo criminalização crescentes da mobilização social. Não houve uma mudança da cultura urbanística do país: para mim, o maior problema da lei não é a lei em si, em que pesem seus limites, mas as condições de

sua leitura, interpretação e aplicação. O Estatuto da Cidade foi abraçado pela metade, em especial pelos urbanistas, gestores, juízes, promotores e pela sociedade civil. O discurso de direitos nele contido não foi materializado, mesmo porque a sociedade brasileira tem demandado pouco esses direitos nominalmente reconhecidos pelo Estatuto da Cidade. A heróica ação da Defensoria Pública tem sido a grande revelação nesse contexto, já que a ação do Ministério Público se tornou ambivalente: no começo era bem mais promissora e posteriormente se mostrou mais sólida na área ambiental do que na área urbanística, especialmente quanto às questões de moradia social.

Acho que muito desse descrédito que hoje existe em diversos setores em torno da lei decorre da falta de compreensão da centralidade sociopolítica e socioeconômica da questão urbana e sobretudo da questão fundiária: é fundamental fazer essa articulação entre política urbana e política fundiária. O Ministério das Cidades foi o primeiro Ministério a ser rifado pelo governo em busca de “governabilidade”, e desde então o que temos visto é a penetração cada vez mais agressiva de uma agenda neoliberal tosca no país. O governo Temer começou um desmonte sistemático da ordem jurídico-urbanístico-ambiental incipiente, e o governo Bolsonaro tem “arrombado as porteiças” para deixar “passar a boiada” – ambiental e urbanística. O ataque à própria noção da função social da propriedade está se dando através de uma PEC que vem sendo discutida no momento, e a resistência aos PDMs tem mostrado o quanto o neoliberalismo também foi abraçado por municípios – enquanto a agenda da Reforma Urbana tem sido esvaziada no contexto mais amplo de desmobilização social.

## Perspectivas

Quais são as perspectivas do Estatuto da Cidade nesse contexto de disputas, crise e desmonte?

É fundamental lembrar que a aprovação do Estatuto da Cidade levou cerca de 12 anos – isso sem considerar as décadas de discussão do anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano –, e nesse tempo a urbanização brasileira certamente mudou de natureza. Hoje o Brasil é um país pós-industrial, metropolizado, com o crescimento de cidades médias e pequenas, e cada vez mais afetado pelo processo global de financeirização da terra, da propriedade, da moradia e da cidade que envolve novos atores como fundos de

investimento e fundos de pensão que ainda são amplamente desconhecidos. As formas de exclusão e segregação têm se renovado.

O desafio que nos é colocado hoje é repensar profundamente formas, modelos e sobretudo processos de planejamento territorial urbano e de gestão de cidades à luz dessas realidades, ampliando o espaço da participação popular sempre, mas sobretudo reconhecendo novos espaços de ação comunitária direta na gestão do território e das políticas públicas e assim afirmando uma ordem pública maior do que ordem estatal.

Com todos os seus limites, ainda que possa e deva ser aprimorado, ainda que possa e deva ser articulado com outras leis especialmente urbanísticas e ambientais, o Estatuto da Cidade ainda é um marco fundamental que permite mudanças paradigmáticas e que merece ser louvado: nós é que temos que fazer por merecer o Estatuto da Cidade. Para tanto, temos que lutar pela sua plena implementação, para o que é fundamental interpretá-lo à luz de seus próprios princípios, para aplicar plenamente seus processos, mecanismos, instrumentos e recursos.

Os tempos requerem urgentemente que aprendamos as lições trágicas da pandemia para as cidades e para a sociedade urbana – de forma a prevenir futuras pandemias e pelo menos minimizar os impactos das mudanças climáticas em curso, bem como os efeitos dos desastres cada vez mais intensos. O Estatuto da Cidade permite isso: afirmar a centralidade da questão fundiária; repensar o modelo de cidade; romper com a cultura do urbanismo tradicional; enfatizar valores de uso, a esfera do comum e os direitos coletivos; destacar mais o valor social da terra e moradia e menos a defesa da propriedade individual; articular política urbana e política ambiental; e buscar outras formas de ordenamento territorial que atendam às necessidades contemporâneas.

Uma última palavra: para mim, na origem dessa desconfiança e descrédito em relação ao Estatuto da Cidade há uma certa visão do Direito que urbanistas e juristas têm com muita frequência, isso é, a ideia de que o Direito seria um mero instrumento – que seria politicamente neutro, objetivo, natural, a-histórico –, quando na verdade, o Direito é essencialmente uma arena sociopolítica de explicitação, confrontação e alguma resolução de conflitos.

Quando a Constituição Federal de 1988 disse que cabe ao Plano Diretor Municipal determinar o que é a função social da propriedade – o

que por sua vez é o que permite reconhecer o direito de propriedade –, a Constituição colocou o urbanismo no coração do processo sociopolítico do país. É a qualidade desse processo político que vai dizer quando e como se dá a função social. Muita gente fala que a lei “pega” ou “não pega”, e que o Estatuto não teria “pegado”. Eu diria o seguinte: a lei “pega” quando ela tem “pega” no processo sociopolítico. Más leis podem dificultar avanços sociais, mas boas leis por si só não mudam realidades. Então criar esses novos processos e estruturas de governança da terra urbana é o enorme desafio colocado para todos nós urbanistas, juristas, gestores urbanos e cidadãos do Brasil, nesse contexto tão dramático em que o país se encontra tomado pela combinação trágica das crises sanitária, social, urbana, habitacional, energética e ambiental.

*Fazer jus ao potencial de transformação* das cidades intrínseco ao Estatuto da Cidade deveria ser o objetivo do esforço comum de aproximação plena entre urbanistas e juristas.

# Estatuto da Cidade 20 anos: a lei, a política urbana e os conflitos sociais

Giselle Tanaka, Fabrício Leal de Oliveira e  
José Ricardo Vargas de Faria

## Introdução

Em 2001, após mais de uma década de investimento político na regulamentação do capítulo constitucional da Política Urbana, o Fórum Nacional de Reforma Urbana comemorou a aprovação do Estatuto da Cidade como uma importante vitória. A expectativa de que as experiências exemplares de planejamento e gestão urbana progressistas pudessem ganhar impulso a partir da legislação federal, disseminando e facilitando a implementação de Zonas Especiais de Interesse Social ou do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, por exemplo, também animou os esforços de promoção do Estatuto. Às diversas publicações que divulgavam como implementar o Plano Diretor como instrumento da Reforma Urbana se somaram guias, cartilhas e artigos sobre como implementar “diretrizes e instrumentos [...] na direção de uma cidade mais *equitativa, sustentável e democrática*” (BRASIL, 2001). Com a criação do Ministério das Cidades, essa divulgação alcançou o status de política pública, especialmente com a Campanha dos Planos Diretores Participativos.

Dez anos depois da aprovação do Estatuto, e com o relativo sucesso institucional expresso no quase absoluto cumprimento do dispositivo relativo à obrigatoriedade do Plano Diretor – “90% dos municípios com mais de vinte mil habitantes informavam possuir planos diretores e outros 6% informa-

vam que o tinha em elaboração” (FARIA, 2016, p. 320) –, diversas avaliações (SANTOS Jr. e MONTANDON, 2011) apontavam as dificuldades para se implementar, efetivamente, o Estatuto da Cidade enquanto instrumento de redução das desigualdades urbanas, ou mesmo de garantia de moradia digna aos expressivos contingentes populacionais que habitam bairros populares considerados informais, ou mesmo ilegais, pelo Estado. Por outro lado, já havia a identificação de um conjunto de instrumentos do Estatuto que foram regulamentados e aplicados em muitas cidades brasileiras em desacordo com os princípios defendidos na luta pela reforma urbana dos anos 1970 e 1980, mas que foram (e são) justificados com base nas próprias disposições flexíveis – e por vezes ambíguas – da lei federal.

O aniversário de vinte anos de aprovação do Estatuto tem provocado uma nova rodada de balanços e reflexões sobre o que foi (ou o que tem sido) essa legislação tão inovadora e internacionalmente reconhecida. Apesar do conjunto de publicações já disponíveis, é premente reconhecer a dificuldade dessa tarefa. Em um país com 5.568 municípios, a generalização a partir de avaliações críticas sempre deixará escapar casos possivelmente bem-sucedidos de políticas urbanas municipais orientadas pelo direito à cidade, pela gestão democrática e pela garantia da função social da propriedade. Por outro lado, o destaque a esses mesmos casos bem-sucedidos pode servir para revelar um suposto potencial ainda inexplorado do Estatuto da Cidade, repisando as leituras normativas que ainda operam no registro do que a lei e sua aplicação deveriam ser. O propósito desse texto, contudo, não é explorar estudos de caso nem operar no terreno especulativo, mas, considerando algumas avaliações já realizadas, apresentar reflexões sobre os impasses na implementação do Estatuto da Cidade no contexto dos conflitos sociais urbanos.

É fundamental destacar que o momento em que aconteceu o balanço de dez anos do Estatuto difere significativamente do atual. Em 2011, a insatisfação sobre os limitados avanços na vida cotidiana das cidades, a despeito dos avanços institucionais, e o sentimento de que a estratégia de luta da reforma urbana tinha “batido no teto” ainda andavam acompanhados de um horizonte de transformações positivas possíveis. Hoje, em 2021, a tônica é a da pauperização, da regressividade de direitos, da extinção de políticas habitacionais e da regulamentação da desregulação urbanística, apelidada de “boiadas urbanísticas”, em referência às “boiadas ambientais” do ex-ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles.



Neste artigo, nos concentraremos em quatro aspectos que, esperamos, possam servir como referência para uma avaliação do Estatuto da Cidade no seu aniversário de 20 anos. Inicialmente, discutiremos a disputa ideológica em torno do significado do plano diretor municipal, especialmente no que refere às estratégias consolidadas de produção de prescrições, cartilhas, guias e outras publicações, além da realização de oficinas e seminários. Os tópicos seguintes serão dedicados a observações sintéticas sobre a pouca efetividade do estatuto frente às demandas das lutas por moradia; a ambiguidade na apropriação da noção de função social da propriedade; e os processos de regulamentação e implementação dos seus principais instrumentos.

## **Prescrições, cartilhas, oficinas: disputar a gestão democrática das cidades**

A aprovação do Estatuto da Cidade foi aclamada pelos atores sociais que se mobilizavam em torno da reforma urbana, enquanto se reconhecia que a real disputa pela sua implementação começaria naquele momento, nos municípios. A necessidade de divulgar o conteúdo da lei federal e de capacitar gestores e técnicos municipais – para se apropriarem e conhecerem as etapas necessárias para sua implementação –, bem como a população em geral – para cobrar e participar dos espaços de gestão democrática –, se traduziria então na produção de prescrições, cartilhas, guias e na realização de outras atividades de divulgação e capacitação.

Essa ideia já se fazia presente nos anos que se seguiram à aprovação da Constituição Federal, quando se defendia a elaboração de Planos Diretores da Reforma Urbana (GRAZIA, 1990) que, em contraste com os planos tecnocráticos do período ditatorial, deveriam constituir pactos territoriais (ROLNIK, 1996) onde a participação popular, tanto quanto o conhecimento técnico, seriam fundamentais para aproximar as regulamentações urbanas do interesse coletivo.

Após sua aprovação, o Estatuto da Cidade se tornou o novo marco jurídico em torno do qual se mobilizaram as ações do Fórum Nacional pela Reforma Urbana e o primeiro guia, lançado ainda em 2001, vem com o título “Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos” (BRASIL, 2001), corresponsabilizando os cidadãos pela gestão das cidades. Mais tarde,

esse movimento culminaria na Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, promovida pelo Ministério das Cidades a partir de 2004.

Nos materiais produzidos e nas oficinas realizadas na Campanha estava presente a ideia de que havia um interesse coletivo, um bem comum, que iria prevalecer por meio da ação de técnicos competentes somados à força popular. Buscava-se criar condições para que as forças populares pudessem enfrentar os interesses particulares do mercado imobiliário, da construção civil, dos vereadores clientelistas, da elite patrimonialista, da classe média proprietária (que teme perder o valor de seus poucos bens) e das classes aspirantes a proprietária, que defendem os interesses das proprietárias como se fossem seus (afinal, foram anos de construção da ideologia da casa própria no Brasil).

Claro que se tratava de uma disputa também ideológica. Fazia-se necessário propagar a ideia de que a implementação dos instrumentos deveria seguir os princípios da reforma urbana, sabendo que isso passaria por uma negociação com esse outro lado. A campanha, no entanto, lançava a ideia de que poderia ser feito um pacto, em um espaço democrático, sem problematizar com a devida ênfase as diferenças quanto às condições de participação entre os agentes, ou os diferentes pesos políticos e recursos em jogo.

Hoje, confirma-se a avaliação feita 10 anos atrás sobre a baixa efetividade do Estatuto no que se refere à redução das desigualdades sociais na cidade. De fato, houve uma idealização, tanto dos instrumentos técnicos, apresentados como ferramentas que levariam ao bem comum, minimizando o caráter político das decisões públicas e da gestão urbana, quanto das noções de cidadania e democracia. Com a ideia de alargamento do campo democrático, ou de democratização do Estado por meio da participação popular (AVRITZER, 2012), passa-se a ideia de que seria possível um espaço de conciliação de classes por uma estilização da esfera política (baseada em ideais habermasianos, defende-se que poderiam ser forjados consensos no espaço do debate público) (GURZA LAVALLE, 2003; TANAKA, 2017).

Em muitos diagnósticos da não efetivação do Estatuto da Cidade, está presente ainda a ideia de que a lei é inovadora, progressista e democrática, mas seria avançada demais para as condições que se apresentam na nossa sociedade. A inadequação, ou desajuste, da lei perante a realidade social, nos faz considerar: o que então a manteve tão fortemente na pauta, tanto na agenda política de inúmeras gestões públicas, quanto mobilizando tantos recursos po-

líticos? Lembrando Roberto Schwarz (2005) e sua análise das “ideias fora do lugar”, cabe perguntar onde estaria então sua adesão à realidade?

Há que se reconhecer que o movimento pela Reforma Urbana, ao converter uma luta política em guias, cartilhas e oficinas de capacitação, cristalizou um modelo de planejamento a ser difundido e apropriado pelas camadas populares. Mas é preciso considerar que a dimensão política pode perder vigor quando as ações de luta, mobilização e capacitação deixam de ser construídas a partir dos conflitos urbanos em curso e passam a ter como referência um receituário pré-estabelecido (TANAKA, 2017).

Cabe também refletir sobre o quanto a luta institucional atuou como construção ideológica, obscurecendo os reais conflitos pela terra urbana, pela moradia, pelo reconhecimento dos bairros populares. O quanto se mobilizou de forças para procurar uma saída por meio dos instrumentos legais e institucionais, enquanto dinâmicas concretas de produção e controle do espaço urbano subvertiam todos esses ideais.

## **As lutas por moradia e o Estatuto da Cidade**

As lutas por moradia nas grandes cidades tiveram trajetórias que se cruzaram com as lutas pelo Estatuto da Cidade, mas não se restringiram a ele.

Nas duas últimas décadas, entre os destaques da pauta dos movimentos de luta por moradia, além da ampliação do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, poderia ser incluída a defesa da Proposta de Emenda Constitucional 285/08, chamada PEC da Moradia Digna, que destinaria 2% das receitas da União e 1% das receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios para programas habitacionais, passando pelos Fundos de Habitação de Interesse Social<sup>1</sup>.

Nas lutas contra despejos e remoções, movimentos populares e associações de bairro reivindicam o reconhecimento da posse da moradia, como forma de frear ações violentas de agentes públicos e privados e como uma etapa necessária para se lutar pela moradia digna, por infraestrutura e fim da precariedade. No campo técnico, há resistências quanto à concessão da regu-

---

<sup>1</sup> A PEC foi aprovada pela Comissão Especial na Câmara dos Deputados, em 2009, mas depois disso não avançou na tramitação legislativa.

larização fundiária sem a regularização urbanística, ou mesmo de se consolidar situações de precariedade e insalubridade.

Foram muitos os avanços institucionais no que se refere ao direito à moradia, tanto na Constituição Federal como no Estatuto da Cidade<sup>2</sup>, mas, na prática, o reconhecimento da usucapião tem esbarrado em diversos trâmites administrativos e jurídicos e praticamente não se tem registro de titulação por iniciativa dos moradores a não ser no âmbito de programas municipais de urbanização e regularização fundiária.

A legislação para regularização urbanística e fundiária avançou com a Lei 11.977/2009, mas a Lei 13.465/2017, que a substituiu, desvincula a regularização fundiária da regularização urbanística, sendo também conhecida como a lei que anistia a grilagem em áreas urbanas e rurais e libera a regularização de condomínios fechados de alto padrão.

O caso do Rio de Janeiro revela impasses em várias dimensões. Mesmo o programa Favela Bairro, implantado nos anos 1990, reconhecia desde sua origem a impossibilidade de avançar na regularização fundiária, dados os múltiplos entraves, administrativos, cartoriais e jurídicos, relatados na época. O município dispõe de ampla capacidade técnica em seus órgãos, de experiência acumulada de muitas décadas de intervenção em favelas, mas, mesmo com os avanços legislativos, nas recentes urbanizações de favelas (PAC) não havia perspectiva de se realizar a regularização fundiária plena no cronograma do programa, segundo depoimentos de técnicos municipais registrados em pesquisa recente (CARDOSO et al, 2021).

Por outro lado, nos anos 2000 e, especialmente, 2010, as gestões municipais no Rio de Janeiro retomaram uma agenda de remoções de favelas e bairros populares, em que não há o reconhecimento da posse e do direito à moradia. Os casos relatados de remoções na preparação da cidade para os megaeventos esportivos revelam, com raríssimas exceções, remoções para bairros a dezenas de quilômetros de distância da residência original, indenizações mínimas que consideram precariamente as benfeitorias realizadas pelos moradores ou o atendimento provisório com aluguel social, mesmo no caso de

---

<sup>2</sup> A Constituição Federal (1988) foi um marco ao incluir o direito à moradia ao rol dos direitos sociais. No campo da regularização fundiária, a CF-1988 instituiu o usucapião urbano de imóveis privados, enquanto o Estatuto da Cidade avançou ao criar a possibilidade de usucapião coletivo e regulamentar a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) em áreas públicas, que constou na Medida Provisória 2.220/2001.

comunidades centenárias (Comitê Popular Rio, 2015). Em muitos casos, a Defensoria Pública do Estado atestou o tempo de moradia de famílias removidas que excediam em muito os cinco anos exigidos pela usucapião, mas o documento administrativo sequer teve sua validade reconhecida.

Embora os avanços na legislação tenham sido fundamentais para programas municipais de sucesso na regularização fundiária, como o empreendido pelo município de Osasco (SP) a partir de 2005 (ARREGUI et al., 2015), os instrumentos legislativos estão longe de ser suficientes para garantir a segurança de posse para a maior parte da população que habita assentamentos populares informais. Em um contexto político de acirramento dos conflitos urbanos, de gestões municipais reativas ao reconhecimento dos direitos da população mais pobre, como o que estamos vivendo agora, os avanços legais têm pouquíssima efetividade.

## **Função Social da Propriedade Urbana**

Dos princípios da Política Urbana estabelecidos na Constituição Federal e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, o da Função Social da Propriedade talvez seja o que melhor ilustre a ambiguidade e flexibilidade da lei, especialmente pela subordinação do seu conteúdo aos planos diretores. Também por isso, é uma categoria privilegiada para investigar a disputa política pelo conteúdo e aplicação do Estatuto da Cidade.

Pesquisa recente sobre a implementação de planos diretores no Paraná (FARIA et. al, 2018) indicou que há municípios que se limitam a estabelecer que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende os requisitos estabelecidos no plano diretor e especificados nas leis de zoneamento, reproduzindo frequentemente uma abordagem tecnocrática que a reduz aos parâmetros construtivos. Nesses termos, o excessivo adensamento construtivo, baseado em critérios de capacidade de suporte ambiental ou da infraestrutura urbana existente, pode ser caracterizado como descumprimento da Função Social, impondo restrições ao mercado imobiliário. Tais restrições, no entanto, frequentemente se tornam objeto de exceções e flexibilizações “por decreto”, visando atender demandas de incorporadoras imobiliárias e construtoras, como exemplifica o caso de Ponta Grossa, no Paraná, que aprovou 132 emendas legais no período de 1999 a 2018 (SENE, 2020), reforçando a orientação mercadofíla do planejamento urbano na cidade (OLIVEIRA, 2013).

Mesmo quando orientada para o combate à especulação imobiliária, a regra da aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), por exemplo, foi o estabelecimento de parâmetros construtivos mínimos que configurariam a subutilização ou não utilização, criando, em analogia à Função Social da Propriedade Rural, um critério de “produtividade” mínima do solo urbano, sem estabelecer, necessariamente, usos específicos ou destinação para habitação de interesse social. Nesses termos, a perspectiva de democratizar o acesso ao solo urbanizado, fundamento do Direito à Cidade expresso no Estatuto, nem sempre orientou a aplicação dos instrumentos. Como ilustra a aplicação parcial do PEUC em Curitiba, o instrumento pode ser associado “a uma estratégia de revitalização urbanística que apresenta entre seus propósitos a dinamização e valorização imobiliária” e, portanto, “além de não se inscrever na concepção amplamente aceita para utilização do instrumento, o combate à especulação imobiliária” pode cumprir uma função contrária de “desobstruir os processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas” (FARIA, 2013).

A despeito de todos os limites, no contexto de regressividade atual, os já frágeis recursos de que dispõem os municípios que intencionam combater a especulação imobiliária são ameaçados ou esvaziados. A Lei de Liberdade Econômica (13.874/19), por exemplo, estabeleceu que todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas devem ser interpretadas “em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade” (BRASIL, 2019).

Assim, a reivindicada interpretação dos instrumentos de política urbana à luz dos princípios legais previstos no Estatuto, que evitaria as hermenêuticas gramaticais, sofre sucessivos golpes. Os preceitos gerais que, na perspectiva de um almejado “Estado Democrático de Direito”, deveriam reger a interpretação e a aplicação dos dispositivos da lei, são eventualmente obliterados em favor de utilizações convergentes com a conveniência de interesses particulares, especialmente de agentes imobiliários, que incidem sobre o Estado.

## **A implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade não abrange apenas a definição de princípios, diretrizes e instrumentos capazes de balizar e promover a gestão democrática da cidade, a redução das desigualdades sociais e a implementação da função

social da propriedade. Ou seja, não representa apenas – ou exatamente – a ressurreição, em 2001, das orientações do movimento pela Reforma Urbana dos anos 1980 em meio a uma prática hegemônica de redefinição da gestão e do planejamento urbano de acordo com a cartilha do neoliberalismo e da promoção da competitividade urbana por meio da gestão empresarial das cidades. Ele incorpora também a prática urbanística das cidades grandes brasileiras na década de 1990, onde não se destacam apenas a delimitação de zonas ou áreas de especial interesse social e a urbanização de favelas, ou as experiências de gestão democrática como o orçamento participativo, mas, também, a realização de operações urbanas consorciadas, operações interligadas e toda a sorte de benefícios concedidos ao empresariado que supostamente resultariam na atração de empregos e de população “qualificada”, tudo isso geralmente empacotado pelas prefeituras em discursos tão ufanistas quanto frágeis e especulativos de promoção do desenvolvimento econômico.

Após 20 anos de Estatuto da Cidade, são poucos os casos de instrumentos urbanísticos utilizados para promover a ocupação de áreas centrais com boas condições de moradia por população de baixa renda ou de direcionamento dos recursos arrecadados por meio da outorga onerosa do direito de construir exclusivamente para políticas urbanas redistributivas. Na verdade, as *best practices* alinhadas com os princípios mais fundamentais da Reforma Urbana – que, de fato, merecem ser comemoradas - parecem submergir em um oceano de concessão de novas vantagens urbanísticas para empreendimentos privados que aumentam a desigualdade nas cidades.

Como vimos no tópico anterior, mesmo o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo podem ser regulamentados em sentido contrário àquele defendido pela agenda da Reforma Urbana.

Como mostram os resultados de pesquisa publicados em 2010 sobre os planos diretores produzidos após o Estatuto da Cidade (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011), ou a experiência do plano diretor do Rio de Janeiro aprovado em 2011 e sua proposta de revisão em 2021, entre muitos outros casos, frequentemente, os municípios ampliam coeficientes máximos de aproveitamento do terreno na regulamentação da outorga onerosa do direito de construir e os recursos arrecadados não têm destinação reservada exclusivamente para fins redistributivos. Na verdade, a outorga onerosa do direito de construir regulamentada no Estatuto permite o afastamento da ideia original do solo criado

e aproxima o instrumento da prática de venda de exceções à legislação que se consagrou nas experiências das operações interligadas no Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Em Curitiba, onde combinações de transferência de potencial construtivo e outorga onerosa vigoram desde os anos 1980, uma lei de 2010 chegou a permitir a venda de potencial construtivo para financiar a reforma do estádio do Atlético Paranaense, que abrigaria jogos da Copa do Mundo de 2014 (VASCONCELOS et al, 2014).

Por outro lado, as Operações Urbanas Consorciadas – um dos efeitos mais visíveis do Estatuto nas grandes cidades brasileiras – têm canalizado investimentos públicos para áreas de interesse do mercado imobiliário e promovido processos de valorização fundiária (e de gentrificação) que, enquanto beneficiam de forma extraordinária os “parceiros” privados envolvidos com regimes de regulação específicos envolvendo parâmetros urbanísticos generosos e vantagens fiscais, são quase sempre acompanhadas de remoções de população de baixa renda, caracterizando uma prática muito distante dos objetivos definidos no capítulo específico destinado aos instrumentos<sup>3</sup>.

A ambígua diretriz incluída no inciso XVI do art. 2º do Estatuto – “isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social” – talvez pudesse ser relacionada a uma série de iniciativas criativas dos municípios que regulamentaram concessões urbanísticas, operações urbanas simplificadas e outras formas *ad hoc* de parcerias público-privadas não listadas pelo Estatuto, além de novos desenhos das velhas operações interligadas, que beneficiam os agentes de sempre (especialmente promotores imobiliários). Essas inovações, quase sempre relacionadas a potenciais impactos socioambientais, podem vir também acompanhadas por intervenções mais diretas na remoção de populações cujas moradias e hábitos culturais são vistos como ameaças aos negócios e às valorizações fundiárias que invariavelmente fazem parte dos projetos e negócios.

---

<sup>3</sup> No art. 32, § 1º, o Estatuto estabelece como objetivos da operação urbana consorciada “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Aparentemente, o conceito de “melhorias sociais” tem se mostrado ambíguo o suficiente para justificar toda a sorte de intervenções que estimulam a construção e a renovação urbana enquanto resultam em toda a sorte de impactos socioambientais como mostram, especialmente, os processos de gentrificação e as remoções realizadas para a implantação de operações nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.



Contudo, apesar dos muitos exemplos de operações urbanas consorciadas (OUCs) e parcerias público-privadas (PPPs) que tiveram efeito perverso do ponto de vista socioambiental – como as operações Águas Espreadas e Faria Lima, em São Paulo, (FIX, 2001) ou a OUC Porto Maravilha (SÁNCHEZ & MOREIRA, 2019) e a PPP do Parque Olímpico, no Rio de Janeiro (MEDEIROS, 2016), por exemplo – ainda há quem considere possível arrolar as OUCs como instrumentos da Reforma Urbana, como se pudesse haver uma “boa” operação, aparentemente minimizando a importância do contexto político no desenho de tais parcerias (dada, especialmente, a tradição patrimonialista do Estado brasileiro) e o fato de que o combustível da operação é a valorização fundiária, que se constitui exatamente em um dos principais obstáculos para a promoção do acesso a moradia para a população de baixa renda – um dos pilares centrais da Reforma Urbana.

Apesar de haver muitos casos de delimitação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) nos planos diretores pós-Estatuto, contam-se nos dedos os municípios que conseguiram regulamentar ZEIS em terrenos vazios nas áreas centrais da cidade e, menos ainda, municípios que conseguiram definir ZEIS abrangendo edificações subutilizadas nessas áreas com o propósito de atender demandas de processos de ocupação por população de baixa renda. Por outro lado, os zoneamentos municipais continuam preservando áreas residenciais exclusivas para a população de alta renda, enquanto protegem os bairros de classe média (por meio da definição dos lotes mínimos e outras exigências e interdições) da construção de unidades residenciais de baixa renda, quando não reservam explicitamente áreas periféricas para a construção de conjuntos habitacionais. Além disso, como mostram o Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 e a proposta de revisão de Plano Diretor do Rio de Janeiro em curso em 2021, grandes porções da cidade são reservadas para futuras parcerias público-privadas envolvendo alterações de parâmetros urbanísticos e uso intensivo do solo.

Nos últimos dois anos, esse quadro pode ter se agravado. Em tempos de pandemia de Covid-19, a crise financeira parece justificar qualquer medida que beneficie o “ambiente de negócios” e os interesses de empreendedores privados, identificados como os reais promotores do desenvolvimento frente à escassez de recursos, endividamento ou mesmo perigo de falência dos governos municipais. No Rio de Janeiro, legislação recente (LC 2029/2021 e Lei 6999/2021), que busca se justificar com base no incentivo ao uso residencial

do Centro da cidade, concede uma série de vantagens em termos de benefícios fiscais e parâmetros urbanísticos na área central articulados com a concessão do direito à utilização da Operação Interligada em diversos bairros da cidade, entre eles bairros de residência da classe média e alta na Zona Sul e Barra da Tijuca. Ao mesmo tempo, a Prefeitura do Rio de Janeiro envia projeto de lei à Câmara Municipal que autoriza a venda de 45 prédios e terrenos públicos, enquanto o governo Bolsonaro, por meio do Ministério da Economia, anuncia a realização de leilão, em agosto de 2021, de mais de dois mil imóveis públicos federais, 600 deles no Centro da cidade. Esse “arranjo” institucional, denominado pela Prefeitura de “Reviver Centro”, abre as portas para mais uma “boiada urbanística” e exemplifica o que pode ser feito com o apoio do setor imobiliário e de um discurso de justificação baseados nas agendas internacionais para as cidades e, também, em uma apropriação seletiva das diretrizes do Estatuto da Cidade.

## **As lutas urbanas em curso e a Reforma Urbana**

A pauta da Reforma Urbana foi uma agenda unificadora das lutas urbanas nos anos 1980. O Estatuto da Cidade representou conquistas desse movimento, mas carregou também instrumentos urbanísticos e ambiguidades, fruto das negociações nos trâmites da sua aprovação. Hoje, ao completar vinte anos, é preciso avançar para além do reconhecimento de seus princípios progressistas e seu potencial, e passar para a análise do que de fato aconteceu na sua implementação pelas gestões municipais.

Considerando a mobilização social realizada em sua difusão, com resultados bastante expressivos, tanto em planos diretores aprovados quanto nos espaços participativos criados, é preciso reconhecer que há pouco a comemorar. Com essa perspectiva crítica, não se objetiva descartar o marco legal por completo, pois não há dúvida de que houve ganhos, que foram base para a realização de políticas urbanas e habitacionais importantes, em gestões progressistas, algumas representadas nessa publicação. Ressalta-se aqui que a aposta política nos instrumentos legislativos e avanços institucionais foi grande demais.

A fragilidade dos avanços e as ambiguidades dos instrumentos foram muito bem aproveitadas em gestões municipais que priorizaram o atendimento aos interesses conservadores na produção do espaço urbano, mais uma vez reforçando a cidade desigual. No contexto de regressão dos direitos e das

políticas sociais, e da pandemia de Covid-19, ressaltando-se os casos de movimentos de ocupação de terras e prédios ociosos, as lutas urbanas hoje são principalmente reativas, contra despejos e remoções, por condições mínimas de saneamento básico, contra os desmontes dos poucos programas existentes.

As mobilizações populares não deixaram de acontecer, são questões de sobrevivência, de luta por dignidade e direitos, mas mais que isso, de organização coletiva, solidariedade e criação de outros modos de viver o espaço urbano. São ações que nos chamam a olhar por onde passa a disputa pela cidade de fato, e pelo que vale a pena lutar. As lutas urbanas – no encontro das lutas populares com o campo técnico-profissional –, no passado, abriram caminhos que impulsionaram experiências progressistas institucionais e em gestões municipais. Esse ciclo acabou, mas novos encontros estão acontecendo e é preciso, novamente, alargar o campo de possibilidades.

## Referências

ARREGUI, Carola C.; RODRIGUES, Maria de Lourdes P.; BLANCO, Marisa A. A.; PAZ, Rosângela D. O. Impactos da política habitacional na vida dos moradores da cidade: a experiência de Osasco/SP. In: *Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. In *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398.

BONDUKI, Nabil (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL (Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal e Instituto Pólis). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. *Lei de Liberdade Econômica 13.874/2019*.

CARDOSO, Adauto C.; LUFT, Rosângela (coord.). *Direito à Cidade e Habitação*: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: INCT Observatório das Metrôpoles / IPPUR/UFRJ (Relatório Final de Pesquisa), 2021.

COMITÊ Popular Rio (Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro). *Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Comitê Popular Rio, 2015.

FARIA, José Ricardo Vargas de. *Planos Diretores Participativos*: a razão consensual no discurso da reforma urbana. Rio de Janeiro: Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana e Regional, 2012.

FARIA, José Ricardo Vargas de; et. al. *Relatório Final da Pesquisa “Avaliação da implementação de planos diretores e instrumentos de política urbana no Paraná”*. Curitiba: CEPPUR, 2018.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Os Planos Diretores no Brasil e a Trajetória do Discurso da Politização do Planejamento. Em: GARCÍA RUIZ, J., et al (orgs.). *Direito à cidade e ao trabalho*: olhares de Brasil e Cuba | Derecho a la ciudad y al trabajo: miradas desde Brasil y Cuba. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: *Anais do XV Encontro Nacional da Anpur*. Recife: ANPUR, 2013.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espreida. São Paulo: Boitempo, 2001.

GRAZIA, Grazia de. Introdução. In GRAZIA, Grazia de (org.). *Plano Diretor*: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990, p.70-88.

GURZA LAVALLE, Adrian. Sem Pena nem gloria: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*. CEBRAP, CEBRAP. São Paulo, v. 66, n.66, p. 91-110, 2003.

MEDEIROS, Mariana. Parque Olímpico 2016: irregularidades no processo de concessão administrativa. In VAINER, Carlos; BROUDEHOUX, Anne-Marie; SÁNCHEZ, Fernanda; OLIVEIRA, Fabricio L. (org.) *Os Megaeventos e a Cidade: perspectivas críticas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

MNRU. *Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição*. Emenda sobre: “Reforma Urbana. s/d. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

OLIVEIRA, Ana Carolina R. Agentes e Efeitos da Especulação Imobiliária em Ponta Grossa – PR. Raega - *O Espaço Geográfico em Análise*, [S.l.], v. 28, p. 106-133, jun. 2013. ISSN 2177-2738. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/raega.v28i0.32303>. Acesso em: 22 ago. 2021.

OLIVEIRA, Fabricio L.; BIASOTTO, Rosane C. O Acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS Jr., Orlando, MONTANDON, Daniel. *Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: Balanço Crítico e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. In RIBEIRO, Luiz Cesar Q., SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 1996. (Edição online consultada: 2a. Ed., Letra Capital, 2015). p. 351-360.

SÁNCHEZ, Fernanda; MOREIRA, Paula C. (Org.). *Cartografias do conflito*: Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

SANTOS Jr., Orlando, MONTANDON, Daniel. *Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: Balanço Crítico e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SCHWARZ, Roberto. Ideias Fora do Lugar. In *Cultura e Política*. São Paulo: Paz e Terra (2a. edição), 2005, p. 59-83.

SENE, T.S.. *A regulamentação do uso e ocupação do solo urbano para fins residenciais na cidade de Ponta Grossa/PR no período de 1988 a 2018*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa: UEPG, 2020. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/3241/1/THAIS%20SANSON%20SENE.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

SOUZA, Mayara V.; FARIA, José Ricardo V. Os sentidos da função social da propriedade na luta por habitação em Curitiba. *Finisterra*, [S. l.], v. 55, n. 114, p. 157–172, 2021. DOI: 10.18055/Finis19912. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/19912>. Acesso em: 22 ago. 2021.

TANAKA, Giselle. *Planejar para lutar e lutar para planejar: possibilidades e limites dos planejamentos alternativos*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2017.

VASCONCELOS, Frédi; POLLI, Simone; FARIA, José Ricardo V. Copa do Mundo 2014 no Brasil: o jogo da exceção. In: SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTIEN, Glauco; OLIVEIRA, Fabricio L.; NOVAIS, Pedro. *A Copa do Mundo e as cidades*. Políticas, projetos e resistências. Niterói: Editora da UFF, 2014.

## O Direito à Cidade e a luta permanente pela sua implementação

Grazia de Grazia

Após um período difícil, o da ditadura militar (1964-1985), a sociedade civil amplia sua organização e mobilização estimuladas por mudanças no modelo econômico brasileiro que deixaram as periferias das cidades com carências de suas necessidades básicas. Moradores de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e cortiços organizam-se para demandar fundamentalmente por participação, acesso à terra, à moradia, à infraestrutura, ao transporte, entre outras necessidades.

As demandas, na década de 1980, foram canalizadas para a formulação de uma nova Constituição e a sociedade civil conquistou, com isso, a possibilidade de elaborar emendas populares assinadas por centenas de proponentes e entregues à então Assembleia Nacional Constituinte. Os pleitos da temática urbana são agrupados na “Emenda Popular pela Reforma Urbana”, que expressa o contraponto entendido como o cerne da lógica da produção das cidades: direito à cidade e à moradia, função social da propriedade e da cidade e gestão democrática da cidade, priorizando a participação popular.

Tal mobilização continuou no processo de participação para as Constituições Estaduais, Leis Orgânicas dos Municípios e, posteriormente, planos diretores. Muitas conquistas ocorreram nas duas leis mais gerais do Estado e dos municípios, porém, foi nos processos de elaboração dos planos diretores que as disputas com o setor imobiliário e conservadores ficaram bastante evidentes e as conquistas foram bem menores.

Mesmo não fazendo parte das demandas da sociedade civil, o plano diretor, aprovado na Constituição de 1988, foi apropriado pelas organizações por meio da bandeira: “instrumento de Reforma Urbana”. No entanto, as velhas práticas tecnocratas e a nova conjuntura econômica neoliberal foram aos poucos retomando o espaço político dentro dos municípios. Esperava-se que seria menos complexo colocar na pauta dos municípios princípios, diretrizes e instrumentos referenciados pelos artigos 182 e 183 da nova Constituição. O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que nesse período estava organizado exercendo um protagonismo nacional, percebeu em seus debates que seria necessário integrar-se na luta pela regulamentação dos dois artigos constitucionais, apesar de alguns juristas afirmarem que isso não seria necessário. Na Câmara de Deputados, havia três deputados com projetos de desenvolvimento urbano, recuperando instrumentos urbanísticos de um antigo projeto de lei que não foi aprovado no Congresso antes da nova Constituição. Mas, em 1990, o Senado aprova o Estatuto da Cidade, de autoria do senador Pompeu de Souza. Somente em 2001, após 11 anos, é que a luta das entidades do FNRU e do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), entre outras, conquista a aprovação da lei no Congresso, com emendas dos movimentos populares.

Após aprovado e sancionado em 2001, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso à época não deu encaminhamento para efetivar a nova lei nos municípios. Uma lei que foi festejada em toda a América Latina e por países da Europa pela profundidade da inovação. Somente em 2004, no Ministério das Cidades, é que são elaborados programas seguindo os princípios e diretrizes do direito à cidade e à moradia, ao saneamento ambiental e à mobilidade urbana. Implementa-se uma campanha nacional para sensibilizar gestores públicos e população para a elaboração dos planos diretores participativos. São realizadas orientações, portarias, resoluções do Conselho das Cidades e processos de capacitação em quase a totalidade dos municípios acima de 20.000 habitantes. O foco nesta investida seria conquistar o planejamento participativo nas cidades e a incorporação dos novos conceitos da Constituição e do Estatuto da Cidade.

O resultado dessas ações foi expresso na Pesquisa do Perfil dos Municípios do IBGE (MUNIC), em 2009: dos 1.644 municípios com mais de 20.000 habitantes, obrigados pela lei a fazerem o plano diretor, 1.433 declararam ter realizado o plano diretor, enquanto que, em 2005, apenas 526 responderam afirmativamente. Pode-se afirmar que esse resultado, se analisado



de forma quantitativa, foi bastante positivo, e até um fato histórico, mas o mesmo não se pode dizer em uma análise mais qualitativa. Pesquisas e estudos realizados indicam que os instrumentos, de forma geral, não foram implementados nos municípios associados aos princípios e diretrizes do Estatuto. O que pode ser observado nas leis aprovadas, em parte dos municípios, é que foram apenas copiados os artigos da Lei nº 10.257/2001, deixando de regulamentá-los adequadamente conforme a realidade e a capacidade de cada município. Alguns estados realizaram contratações coletivas para vários municípios diferentes, aplicando o mesmo modelo, inclusive até a mesma redação. Os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, atendendo ao setor imobiliário, implementaram como carro-chefe as operações interligadas, justamente o instrumento que o FNRU não apoiou no processo de votação do Estatuto, indicado na Comissão de Economia da Câmara dos Deputados.

Porém, houve também boas experiências com a participação dos setores organizados da sociedade que conseguiram interferir nas estratégias de planejamento, colocando elementos para concretizar a função social da propriedade, pressionando a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), planejando o IPTU progressivo e implementando a regularização fundiária. Segundo Santos e Montandon (2011), o número de municípios que previram as ZEIS nas suas leis passou de 672, em 2005, para 1.799, em 2009. Mas nesse número não estão expressos os municípios que realmente haviam demarcado as ZEIS no território e que implementaram programas de urbanização ou regularização fundiária, como fizeram o município de São Paulo, Diadema/SP ou Recife/PE, entre outros. Em alguns municípios, os recursos arrecadados com as operações urbanas foram usados para programas urbanos diversos com abrangência pequena.

Os movimentos populares na maioria dos municípios tiveram muitas dificuldades em participar porque é um tanto complexo traduzir as questões técnicas para a dinâmica de cada cidade. Foram poucos os municípios que conseguiram fazer cartilhas, vídeos ou outro instrumento popular com a função de esclarecer a população em geral. Audiências públicas territoriais e temáticas verdadeiramente explicativas e com tempo suficiente para o debate na população foram muito poucas. Muitas prefeituras nem sequer respeitaram uma das partes fundamentais do Estatuto da Cidade – a Participação – e por isso algumas ações judiciais foram vitoriosas ao exigir que as prefeituras refizessem o processo do plano diretor para possibilitar a participação. Faltam

pesquisas qualitativas para avaliar essas ações. O que é preocupante é que a revisão do plano diretor realizada a cada dez anos está contaminada pelos retrocessos em andamento na conjuntura nacional, atravessada pela pandemia da Covid-19, que passa a ser o argumento principal para barrar a participação popular, e tem por objetivo retirar direitos alcançados.

O legislativo, por sua vez, recebia a proposta das prefeituras, às vezes elaborada com a participação da sociedade civil, com interesses particulares dos vereadores, e as questões mais importantes para o conjunto do município, visando à redução das desigualdades, não foram aprovadas ou, quando aprovadas, foram a partir de pressões da sociedade civil e movimentos populares. Disputas para aumentar os gabaritos nas áreas mais valorizadas, aumentar os critérios a favor do setor imobiliário nas operações urbanas, ou a introdução de matérias totalmente fora do sentido fundamental estão presentes com menor ou maior ênfase no conteúdo dos planos diretores.

O desafio fundamental que a sociedade esperava e espera para um plano diretor é elaborar parâmetros que possam diminuir a desigualdade territorial existente na maioria das grandes cidades: enfrentar a segregação de imensos territórios ocupados por população de baixa renda, na sua maioria pretos; planejar terra para habitação popular digna; atender às demandas de saneamento ambiental; respeitar o meio ambiente natural; descentralizar os centros econômicos e comerciais para as regiões mais pobres; distribuir o transporte público de forma justa para o conjunto da população; bem como ter infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. Todos esses direitos teriam de ser realizados por meio da captura da mais-valia na produção da cidade. Se essas condições mínimas estivessem atendidas, não estaríamos presenciando a maior crise sanitária, com a pandemia da Covid-19, que as cidades estão sofrendo, inclusive acompanhada pelo desemprego, pela pobreza e perda do direito principal, que é a vida.

Muitos outros pontos podem ser levantados para analisar o processo de elaboração, implementação e monitoramento dos planos diretores, mas destaco os avanços que a sociedade civil organizada conquistou a partir da apropriação dos preceitos do Estatuto da Cidade. Movimentos populares, especialmente os de moradia, transformaram suas práticas, priorizando o direito à cidade e à moradia.

As novas concepções advindas dos debates da Constituinte, ocorridos na segunda metade da década de 1980, e da própria Constituição, aprovada em 1988, fizeram com que os movimentos urbanos, que na sua maioria se

organizavam por associações de moradores, fazendo demandas fragmentadas ao limite apenas de seus bairros, pressionassem pelo surgimento de novas lideranças, que começaram a construção de uma nova forma de organização, que passa por demandar políticas públicas em nível das cidades e do país. A luta por moradia vai tomando expressão nas grandes cidades de forma específica e, ao mesmo tempo, integrada à luta por uma lei de desenvolvimento urbano.

Em 1990, uma parte do movimento de moradia de São Paulo, por ter experimentado práticas de cooperativismo, vindas originalmente do Uruguai, construindo moradias dignas por autogestão, lidera, em conjunto com outros movimentos de moradia e do FNRU, em âmbito nacional, a primeira iniciativa popular de lei, chamada na época de Lei do Fundo Nacional por Moradia Popular. Foi um grande abaixo-assinado com um milhão de assinaturas coletadas de forma presencial, em todo o país, e entregue na Câmara dos Deputados, em 1991. Foram 14 anos de mobilizações, de caravanas a Brasília, ao Congresso, integradas em parte à luta pelo Estatuto da Cidade. Em 2005, foi aprovada a política e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social no contexto de um novo governo democrático.

Esses anos de luta pelas legislações, em um país onde os direitos urbanos não estavam previstos em lei alguma, não foram de uma luta tecnocrata ou legalista, como alguns afirmam até hoje, mas se fazia necessário construir instrumentos de enfrentamento mais concretos e palpáveis. E assim que, movidas pelos novos conceitos, e pela utopia de uma cidade não mercantilizada, as práticas dos movimentos de moradia foram se transformando, por um lado, demandando ao Estado políticas públicas e, por outro, realizando atos que deixavam claro para o setor imobiliário que este não poderia ser absoluto na provisão habitacional.

Se as prefeituras não efetivavam a função social da propriedade, os movimentos lutaram e continuam tentando introduzir os princípios e diretrizes do Estatuto pelas ocupações, especialmente. Ocupações discutidas, pesquisadas e planejadas de forma coletiva pelas lideranças populares, em terrenos ou imóveis abandonados. Nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), muitas conquistas foram obtidas na medida em que foram financiadas as reformas dos prédios ocupados e regularizada a situação fundiária.

No entanto, paralelamente, em setores conservadores, em parceria com parte do sistema jurídico, foram se multiplicando os despejos que levaram milhares de famílias a viverem nas ruas por não terem condições de pagar

aluguel. No Rio de Janeiro, por ocasião dos “grandes eventos esportivos”, além dos despejos, foram removidas quase 15.000 famílias durante a primeira gestão do prefeito Eduardo Paes. Os dados não são exatos porque as diversas secretarias não comungam com os valores da transparência. As remoções, na sua maioria, foram realizadas para empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida nas extremidades do município, em Campo Grande, Santa Cruz e longe das relações sociais, culturais, educacionais e de trabalho das famílias.

Essas remoções evidenciaram que o princípio fundamental do Estatuto – função social da propriedade e direito à moradia – não estava sendo ainda reconhecido por uma grande parte do sistema jurídico, que trata a propriedade como bem absoluto e que poderia ter barrado a saga dos despejos e remoções. E, na maioria das vezes, o Ministério Público, com exceções, não se referencia no Estatuto da Cidade. Essas estratégias políticas do poder público associado ao setor imobiliário não respeitam a posse da terra, que é a principal forma de acesso à moradia da população vulnerável. As garantias do direito à moradia deveriam ser aplicadas também aos moradores que não possuem título de propriedade das áreas afetadas pelas intervenções públicas.

Durante o Governo Lula, o Ministério das Cidades implementou o Conselho das Cidades, previsto na Lei Federal nº 2.220/2001 (que foi complemento do Estatuto da Cidade), que possibilitou uma participação efetiva da sociedade civil para a construção de uma política urbana, integrando as ações de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e uso do solo. Os debates e deliberações do sistema de Conferências das Cidades, convocadas pelo Conselho, contribuíram também para a integração das esferas governamentais na implementação dos novos preceitos do Estatuto da Cidade, tais como produzir políticas habitacionais para os setores realmente carentes de um teto com infraestrutura, apesar de distorções locais, como se deu no Rio de Janeiro:

(...) onde grandes conjuntos habitacionais populares foram produzidos na periferia, enquanto as áreas centrais se tornaram objeto de requalificação e valorização imobiliária por meio de parcerias público-privadas legitimadoras das políticas de remoção dos setores populares. (LAGO, 2016)

Os movimentos de moradia, em conjunto com as entidades do FNUR, conquistaram, na Conferência das Cidades de 2005, uma orientação do governo para conceder terras públicas federais direcionadas à construção de novas moradias destinadas às populações de baixa renda e a abertura de finan-

ciamento direto às organizações populares para a produção de moradia por autogestão.

Por dez anos, uma parte das cidades brasileiras abrigou uma diversidade de experiências associativas no setor da produção habitacional realizadas por meio de debates das famílias sobre o projeto urbanístico, sobre o controle dos recursos e planejamento das etapas de construção, bem como sobre o material a ser comprado em cada etapa e as estratégias para baratear os custos, associadas com a qualidade; e a organização de mutirões, desde de limpeza do terreno até a construção da moradia. Um elemento importante para as lideranças é o estímulo das relações sociais de solidariedade, de organização (grupos de trabalho, assembleias, formação da coordenação democrática), de socialização de todas as informações e processos de capacitação. Como em geral acontece em todos os agrupamentos humanos, surgem também alguns conflitos que precisam ser resolvidos, nem sempre com tranquilidade. A relação com Caixa Econômica Federal (CEF) e com o Ministério das Cidades nem sempre foi pacífica, houve pressões realizadas por ofícios ou atos políticos, por caravanas, por grupos de cada empreendimento, como também pelo conjunto dos movimentos de moradia, para acertar rumos.

A convivência dos profissionais da assessoria com os movimentos e com as necessidades de cada grupo foi construindo uma relação desafiadora, mas de respeito mútuo e de solidariedade, bem como com a elaboração de projetos com uma qualidade exemplar, principalmente porque as moradias foram sendo construídas com valores abaixo do financiado. É incrível como as atividades descritas foram acontecendo sob a desconfiança do poder público local, que dificulta o atendimento tanto quanto suas obrigações como as aprovações de projetos e licenças municipais. Em menor escala, acontecia também na esfera estadual e federal, na efetivação dos projetos com as companhias dos serviços públicos.

A principal bandeira dos movimentos tem sido produzir moradias para o uso dos trabalhadores e não para a valorização no mercado imobiliário, invertendo a lógica dominante da produção imobiliária que produz uma mercadoria no lugar de garantir o direito à moradia. (LAGO, 2016)

Essa bandeira exigiu dos movimentos uma discussão permanente de avaliação dos processos para propor inovações na política e principalmente nas normas impostas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Fe-

deral, baseadas nos princípios da eficiência empresarial e da redução de riscos financeiros.

A dimensão alcançada por esse tipo de programa foi pequena comparada à produção habitacional empresarial. Os dados do Ministério de Desenvolvimento Regional de 2018 mostram as diferenças:

<b>Contratadas – Empresariais</b>	<b>Contratadas – Entidades</b>
1.427.690	79.086
<b>Unidades Entregues</b>	<b>Unidades Entregues</b>
1.107.457	17.872

Infelizmente, foi uma experiência de um programa e não de uma política que os movimentos sempre demandaram desde a década de 1980. Mas que pode ser transformada em política a partir dos resultados obtidos. Até agora foi uma aprendizagem que ofereceu elementos de avaliação significativos para que o intuito da apropriação da cidade para todos se faça de forma crescente.

Nos dados, observamos que o número das contratações das entidades com a CEF, comparadas às unidades entregues, é de apenas 22%, porque as dificuldades foram, majoritariamente, burocráticas e políticas com as três esferas de governo, como já foi expresso. São verdadeiros heróis/heroínas os que chegaram ao fim do primeiro *round* da construção de uma moradia digna, visto que a média de tempo que os movimentos levaram até agora, com exceção dos movimentos de São Paulo, ficou acima de cinco anos. O desafio continua após a construção da habitação pelo engajamento no bairro ou região para o enfrentamento das demandas mais gerais com a integração das demais lideranças, principalmente para atendimento dos serviços públicos de qualidade e atividades de formação profissional para enfrentar a demanda de sustentabilidade da vida por meio de iniciativas econômicas dos setores populares.

Infelizmente, a partir de 2016, o programa não é mais o mesmo porque, a partir do golpe sofrido pela presidenta eleita Dilma Rousseff, o retrocesso institucional e das políticas públicas se agravou muito e a luta necessita vislumbrar novas estratégias. Movimentos de moradia, que desde os anos de 1980 vêm atuando politicamente por meio de práticas coletivas de produção habitacional, forjando a elevação dos parâmetros de bem-estar urbano, reivindicando o direito à cidade e

à moradia, estão sendo desafiados a encontrarem novos instrumentos e visitar o Estatuto da Cidade de forma mais contundente.

Conjuntura esta que paulatinamente quer substituir a função social da propriedade e da cidade pelas liberdades econômicas; a função social do Estado por privatizações; e, no campo da religião, as comunidades eclesiais de base pela teologia da prosperidade, da ação coletiva transformadora para o individualismo do novo evangelismo. A esses novos valores são acrescidos a violência, o medo e a submissão exercida pelas organizações fora da lei, bem como das forças policiais que, em nome da “defesa do cidadão”, querem transformar as pessoas em fantoches em função do enriquecimento de uma pequeníssima parte da população.

Os dados não escondem o aumento do déficit habitacional, do saneamento ambiental, do transporte público, da educação, da cultura, da volta da insegurança alimentar e das doenças antes erradicadas. E, o que é mais estrondoso expresso aos nossos olhos, é o desrespeito ao direito humano fundamental à vida, tanto no combate à pandemia da Covid-19 quanto nos despejos que o sistema judicial e poder público estão realizando nesse momento, apesar da campanha “Despejo Zero”.

Mais do que nunca a sociedade civil e movimentos populares têm diante de si o desafio de visitar o Estatuto da Cidade, apoiando-se nas conquistas alcançadas. O direito à cidade e à moradia, institucionalizado pelo Estatuto, foi apropriado pela sociedade organizada e por institutos internacionais e acordos da ONU. O direito urbanístico foi fortalecido, formando muitos profissionais pelo país e que estão concretamente nas defensorias públicas para defender os cidadãos que lutam coletivamente. As universidades de arquitetura estão mais qualificadas com a discussão sobre os direitos e diretrizes do Estatuto. As conquistas realizadas nos processos participativos e nos novos instrumentos de gestão democrática que funcionaram durante uma década antes de 2016 forneceram elementos de avaliação importantes para requalificar essa participação. O conceito de recuperação das mais-valias que são apropriadas na produção das cidades pelos setores imobiliários já começa ser mais generalizado e aceito pelos instrumentos contidos no Estatuto.

Muitos desafios ainda continuam relevantes, isto é, setores conservadores, nesta disputa insana que ocorre nas cidades e no conjunto do país, estão aprovando com certa tranquilidade os instrumentos urbanísticos dissociados dos objetivos, princípios e diretrizes da lei, comandados por maior lucro. Para a questão da região metropolitana – à época não se encontrou meio de enfrentá-la – atualmente podemos criar alternativas para que de fato ocorra a integração das políticas dos municípios dessas regiões com a participação popular necessária. O retrocesso em

torno dos direitos urbanos e da sustentabilidade ambiental comandada pela agenda neoliberal, que está se apropriando dos municípios também, impede a implementação da segurança da posse necessária para milhares de famílias empobrecidas por essa ótica econômica.

Outro elemento, que na época parecia óbvio quando se defendia o combate à segregação socioespacial e à desigualdade social provocada pelo padrão de urbanização, atualmente e a partir do avanço dos dados, que fica explícito é que as mulheres e os negros sofrem as maiores consequências. Este fato exige que os movimentos populares também criem novas estratégias de organização, visando à integração das agendas de luta no cenário urbano.

Por fim, o Estatuto da Cidade pode contribuir para a mobilização imediata da sociedade pela conquista de uma nova lei no Congresso e regulamentada nos municípios que suspenda os despejos, pelo menos no período da pandemia. Conquistamos a aprovação de uma lei com esse objetivo válida até 31 de março de 2022.

Finalmente, muitas outras questões podem ser mencionadas movidas pelas urgências que a população vulnerável está enfrentando em defesa da vida e pelas suas difíceis condições, mas é importante ressaltar que uma lei não é implementada somente porque foi aprovada no Congresso, pois não será uma solução mágica que resolverá os problemas sérios das cidades ou do setor rural. Enquanto essa lei não for apropriada pela sociedade, que deve também lutar por sua implementação, será mais uma lei que ficará arquivada na biblioteca das leis do país.

## Referências

LAGO, Luciana Corrêa do. Autogestão habitacional e a politização das práticas econômicas populares. In: *Le Monde Diplomatique*, 23 jun. 2016. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/autogestao-habitacional-e-a-politizacao-das-praticas-economicas-populares/>. Acesso em: 8 jul. 2021.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. e MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os Planos Diretores Municipais, pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ; Letra Capital, 2011.



# Estatuto da Cidade: ensaio sobre a busca por sua efetividade

Marcelo Leão

## Introdução: a aprovação do Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade foi aprovado em 10 de julho de 2001 e entrou em vigor no dia 10 de outubro do mesmo ano, regulamentando o capítulo da política de desenvolvimento urbano da Constituição Federal<sup>1</sup>. Adveio

---

<sup>1</sup> O Capítulo constitucional da política urbana se resume a dois artigos: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta [sic] metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro

após longa tramitação legislativa permeada por incidências e embates políticos travados no Congresso Nacional, embates esses que tinham, de um lado, entidades representativas de movimentos sociais e populares alinhados com o movimento pela reforma urbana<sup>2</sup> e, do outro, setores da sociedade bem menos ou, arrisca-se dizer, nada alinhados com pautas relacionadas à promoção e defesa do direito à cidade. Assim, conforme narra José Roberto Bassul:

Estavam claras as posições. De um lado, o conjunto de entidades e movimentos que haviam construído o ideário da reforma urbana apoiava o Estatuto da Cidade e cobrava sua aprovação pelo Congresso Nacional; de outro, as entidades representativas do empresariado urbano, encorpadas por instituições de defesa da propriedade privada como causa política, se opunham ao projeto de lei. (BASSUL, 2004, p. 104)

Após 13 anos de processo legislativo, geraram-se grandes expectativas em torno do Estatuto ora considerado, em especial por parte de quem acreditava que a letra fria da lei teria poder de reversão da perversa realidade reinante nas cidades brasileiras, tão marcadas pela segregação socioespacial e insustentabilidade urbano-ambiental. Mas tais expectativas não foram bem correspondidas.

## **A reação: entre inconformados com o Estatuto da Cidade e desencanto de quem acreditou no poder da lei**

Após a entrada em vigor da lei federal, portanto já no período que deveria ser destinado à sua respectiva implementação, setores da sociedade brasileira e agentes institucionais alinhados com posições similares à dos que se opuseram à aprovação dela seguiram com postura inconformada, desta vez buscando sua ineficácia – portanto evidenciando afronta ao jogo democrático que deve nortear a formulação e aplicação das leis – notadamente em

---

imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (BRASIL, 1988).

<sup>2</sup> Para conhecer, recomenda-se acessar <https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>.

escala municipal<sup>3</sup>, não raro entoando a cantilena da prevalência de interesses econômico-financeiros sobre a ordem pública e o interesse social, estes últimos estabelecidos no Estatuto da Cidade para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental<sup>4</sup>.

Na cidade real, indivíduos e grupos locais pautados pela defesa intransigente do amplo e irrestrito direito de propriedade seguem atuando entrenchados na defesa de seus interesses privados, buscando impor projetos de cidade que acham dever prevalecer. Na disputa com os movimentos sociais e populares alinhados com a promoção, defesa e materialização do direito à cidade, é bem possível que se verifiquem reações, por vezes falaciosas e ardilosas, por parte de quem não tolera os conteúdos trazidos pelo Estatuto. Mencione-se, *en passant*:

- desqualificação, principalmente, de processos participativos de elaboração ou de revisão de planos diretores que venham a perseguir o devido alinhamento com os ditames de gestão democrática da política urbana – notadamente os contidos no Estatuto da Cidade e nas resoluções do Conselho Nacional das Cidades –, para tanto entoando discursos em audiências públicas ou eventos congêneres que sustentam que o plano diretor, caso aprovado da forma que não desejam, pode “travar o crescimento da cidade”, “gerar insegurança jurídica”, “quebrar a economia”, “prejudicar empregos” e toda uma série de jargões conservadores, carcomidos, desprovidos de sólido fundamento técnico e, tampouco, de comprovação fática, e que, em última

---

<sup>3</sup> Aqui fica a provocação para se constatar isso através de um passeio por processos ditos participativos de elaboração ou revisão de planos diretores em municípios de quaisquer das regiões do país, buscando registros dos conflitos que permeiam os aludidos processos e verificando como se organizam e o que defendem os grupos em disputa. Não se trará exemplos, justamente porque a intenção é provocar a reflexão a partir da realidade local das leitoras e leitores. Felicitações a quem encontrar espírito democrático-participativo e real desejo de inclusão socioespacial norteando todos os segmentos sociais na sua respectiva cidade.

<sup>4</sup> Conforme o parágrafo único do art. 1º/Estatuto da Cidade: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. (BRASIL, 2001).

análise, constituem reações diante de possibilidades de contenção de arroubos patrimonialistas;

- interposição de ações judiciais alegando ofensas a “direitos adquiridos” sobre a propriedade urbana e à “segurança jurídica”, aliás outra cantilena das mais enfadonhas, por vezes sustentada por advogados que ignoram ou desconsideram em suas teses o direito urbanístico e, infelizmente, recepcionada por setores do poder judiciário em decisões liminares, estas resultantes do desconhecimento do poder regulatório do Estatuto da Cidade sobre a propriedade urbana e alinhados com a prevalência do direito civil sobre os direitos urbanístico e ambiental, para não dizer com a ideologia da prevalência dos interesses do capital privado sobre os das coletividades;
- fingir dialogar com outros setores sociais, durante a fase de elaboração do anteprojeto de um plano diretor ainda no âmbito do Poder Executivo local, para depois, já na tramitação legislativa municipal, atuar sorrateiramente visando reverter garantias contidas no aludido anteprojeto, para tanto lançando mão do famigerado *lobby* e talvez, sabe-se lá, da corrupção financeira...

Somem-se atuações exitosas dos regidos por interesses de prevalência do interesse privado – estas relacionáveis com uma ou mais das possíveis reações acima listadas – com a pouca ciência, assimilação e defesa da eficácia dos conteúdos da lei pela grande maioria da população do país e se terá um caminho possível rumo à compreensão do motivo pelo qual sobrevêm, na mesma medida em que aumenta a segregação e o caos urbano em nossas cidades, discursos pautados por desencanto e pessimismo, sobretudo no campo progressista e popular, segundo o qual, em resumo da ópera, o Estatuto da Cidade seria lei de pouca eficácia, não tendo “pegado”.

## **Possibilidades: apesar dos (previsíveis) obstáculos**

Ainda que haja motivos para entender a dura realidade anunciada por quem hoje conclui pela ineficácia do Estatuto da Cidade, a aceitação de tal posição – que, reconheça-se, evidencia obstáculos consideráveis à efetividade da

lei – é tema digno de debate e questionamento, pois que, citando argumento então lançado em outro breve e despretensioso texto de opinião:

Seria, aliás, ingenuidade acreditar que haveria aceitação tranquila, ampla e incondicional, dessa lei, sobretudo por parte de quem lucra com a retenção especulativa e a acumulação financeira, especialmente a obtida por meio de empreendimentos imobiliários. (LEÃO, 2021, p. 404)

Assim considerado, torna-se factível argumentar que quem teme pelo prejuízo a interesses privados, notadamente os relacionados ao lucro imediato e acumulação de capital, notadamente o imobiliário, há de continuar a atuar, da mesma forma como se viu por ocasião da tramitação legislativa do estatuto, para impedir quaisquer ações no âmbito da política urbana que venham a primar pela prevalência do interesse público sobre o privado, sobretudo as focadas na inclusão socioespacial dos mais pobres e na sustentabilidade urbano-ambiental.

Apesar de obstáculos relacionados com a sua aplicação prática, não se pode desconsiderar possibilidades que o Estatuto da Cidade oferece enquanto *ferramenta* conquistada, útil como *motivador legal* de ações institucionais – e, por que não, como *meio* para empoderar incidências políticas populares – que venham a conter a sanha do lucro e da retenção especulativa imobiliária urbana, em consonância com garantias fundamentais previstas na Constituição Federal que vinculam o exercício do direito de propriedade à sua função social<sup>5</sup>.

## **A busca por efetividade do Estatuto da Cidade: a força da motivação legal**

Uma das intenções deste módico ensaio é a de somar com aquelas e aqueles que acreditam que não se pode deixar de considerar que o Estatuto da Cidade segue viabilizando conquistas significativas, ainda que no plano da resistência, pontuais, embrionárias e aquém do potencial transformador da

---

<sup>5</sup> Conforme a Constituição Federal: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]” (BRASIL, 1988).

lei. Assim somando – e absolutamente ciente de que *a lei é mero instrumento e não a panaceia* para a reversão do quadro de insustentabilidade e injustiça socioespacial urbanas que grassa nas cidades brasileiras –, persiste opinião já emitida em outro texto:

Ilustrando em situações bem possíveis de serem verificadas no Brasil pós-Estatuto da Cidade, verifica-se uma conquista significativa a cada vez que a população de um município se mobiliza e exige participação, invocando o Estatuto em processos de formulação, de implementação ou de revisão de planos, e em projetos de política urbana – conseguindo enfraquecer a tecnocracia e o patrimonialismo que alijam a sociedade do processo; ou quando o direito à participação, alinhado com as diretrizes gerais da política urbana, é invocado em uma tramitação de matéria legislativa, e esta é suspensa para realização de uma audiência pública; ou quando o Estatuto da Cidade ampara o Ministério Público em inquéritos civis e ações civis públicas, objetivando a garantia de espaços de participação num processo de plano diretor; ou quando um Ministério Público de Contas passa a verificar se diretrizes e prioridades do plano diretor estão, de fato, incorporadas nas peças orçamentárias. Ressalta-se, ainda, que, no plano do Poder Judiciário, se não fosse o Estatuto da Cidade, não haveria motivador legal para precedentes judiciais em matéria urbanística, mais alinhados com o Brasil urbano do Século XXI, da primeira à última instância. (LEÃO, 2021, p. 185)

Importa pontuar que a motivação legal é condição indispensável para as ações ou omissões das administrações públicas e seus respectivos agentes. Com o Estatuto da Cidade em vigor, os processos ditos participativos relacionados com política urbana, sobretudo os de planos diretores, seguirão acontecendo em cidades brasileiras. Motivadas por ciência de seus deveres constitucionais ou constrangidas pelos pressupostos legais de participação emanados do Estatuto, as Administrações municipais terão como obrigação estabelecer espaços institucionais de debate e pactuação.

## **Busca por efetividade e adequada interpretação do Estatuto da Cidade na esfera local**

Invocando a obrigação de estabelecer espaços de debate e pactuação, cabe a pessoas, coletivos e movimentos da sociedade que primam pela promoção e defesa do direito à cidade no Brasil pressionar especialmente as muni-

cipalidades por meio da incidência política, para que assim possam ter o estatuto como aliado, o que sempre requer, imprescindivelmente, assimilação e interpretação de conteúdos a seu favor. Tal incidência sempre deverá estar bem apoiada por fundamentos técnico-normativos, em sentido diametralmente oposto ao dos “achismos” e distorções interpretativas de cunho patrimonialista dos defensores do *status quo*.

O foco atual parece ser composto pela avaliação crítica da forma como (não) vem sendo aplicada a lei mas, sobretudo, pelo empenho por sua implementação de forma alinhada com concepções que invocam o real sentido e finalidade do direito à cidade, as quais têm sido forjadas desde a contribuição paradigmática de Henri Lefebvre em fins da década de 1960<sup>6</sup> e que, atualmente, podem ser compreendidas através de importantes definições como, por exemplo, a pactuada pela Plataforma Global pelo Direito à Cidade (2019), uma rede internacional de coletivos, movimentos sociais e de governos locais comprometidos com a promoção de cidades justas e inclusivas. Consta a aludida definição, construída coletivamente em um de seus folhetos informativos:

Entendemos o direito à cidade como o direito de todxs [sic] os habitantes, presentes e futuros, permanentes e temporários, de habitar, usar, ocupar, produzir, governar e desfrutar de forma justa, inclusiva, segura e sustentável as cidades, vilas e assentamentos humanos, definidos como bens comuns essenciais para uma vida plena e digna. (PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE, 2019)

Interpretar o direito à cidade no Brasil de forma alinhada com concepções como a acima reproduzida é importante para evitar a sua redução à mera garantia de infraestrutura e serviços urbanos, o que denotaria uma leitura por demais restritiva de um certo direito à cidade normatizado<sup>7</sup> que consta no Estatuto da Cidade – aliás, outro avanço trazido pela lei –, integrando, porque

---

<sup>6</sup> Lefebvre deu fértil contribuição à reflexão sobre o direito à cidade, formulando uma linha de pensamento com repercussão mundial, enfatizando a importância de a cidade ser vista como bem coletivo. Recomenda-se a leitura de sua obra paradigmática “O Direito à Cidade: o fenômeno urbano: sentido e finalidade da industrialização. o principal direito do homem”.

<sup>7</sup> Para entender por que a normatização ou a juridicização do direito à cidade compõe os pontos positivos do Estatuto da Cidade, recomenda-se assistir o painel *Do Movimento da Reforma Urbana ao Estatuto da Cidade: A linha do tempo em 20 anos*, evento promovido por docentes e estudantes de direito da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da Universidade

necessário, vários direitos e que é previsto como a primeira das diretrizes gerais da política urbana do art. 2º da lei em apreço, a saber:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à **terra urbana**, à **moradia**, ao **saneamento** ambiental, à **infra-estrutura** [sic] urbana, ao **transporte** e aos **serviços públicos**, ao **trabalho** e ao **lazer**, para as presentes e futuras gerações; [...]. (BRASIL, 2001, grifos do autor)

É necessário ir além da busca por oferta de infraestrutura e serviços urbanos, dado o risco de isso ser feito de forma pontual, não sistêmica, seletiva e destinada a quem menos precisa, na forma de reinvestimentos em partes já qualificadas da cidade e ocupadas por classes sociais mais abastadas. É preciso que se defina quem tem mais necessidades de qualificação territorial, garantindo-se tratamento privilegiado rumo à efetiva oferta do mínimo existencial para uma vida digna na cidade, ao menos em termos de acesso a benesses que justificam a vida no meio ambiente urbanizado.

Uma vez que se mencionou tratamento privilegiado, bem ainda considerando que o direito à cidade, normatizado pelo estatuto, adota a expressão “cidades sustentáveis”, entende-se oportuno mencionar uma provocação/indagação feita em outro momento – dirigida a juristas, mas que cabe a qualquer leitora ou leitor do presente texto – feita como contribuição ao debate sobre negligências históricas que ocorrem desde que existem cidades neste país e que precisam ser mais evidenciadas, debatidas e, sobretudo, resolvidas em prol das vítimas da negação do direito à cidade. Na ocasião, expressou-se:

[...] o Brasil cada vez mais urbano pede o reconhecimento de uma nova forma de lidar com interesses, por vezes conflituosos, nas cidades brasileiras. Daí que, desde 2001, o Estatuto da Cidade traz a mensagem da Constituição Cidadã

---

de Fortaleza (Unifor). Neste painel pode-se acessar uma excelente fala da Prof<sup>a</sup> Betânia Alfonsin a respeito do tema. Referida fala pode ser assistida através do canal de Youtube denominado Najuc UFC. O link encontra-se disponível nas referências ao final deste texto, sendo que a parte do vídeo na qual a ilustre professora se refere especificamente à juridicização do direito à cidade no Brasil se inicia aos 52 minutos e 38 segundos. O painel conta, ainda, com a também excepcional participação da Prof<sup>a</sup> Daniela Libório, do Prof. Edésio Fernandes, da Prof<sup>a</sup> Lígia Melo e do Prof. Nelson Saule Jr. Recomenda-se, por este motivo, que se assista ao painel em sua integralidade.



e induz a novas formas de planejamento e, sobretudo, à gestão democrática e sustentabilidade das cidades. Na interpretação e aplicação do Estatuto, caberá a juristas a reflexão se haverá cidade que se sustente sem provimento de infraestrutura e de serviços urbanos para quem quer que viva *na e a* cidade – incluindo-se aí, as presentes e futuras gerações; se haverá cidade que se sustente sem conferir tratamento privilegiado para com a população mais pobre, a qual, em regra, sofre com a ausência das benesses que o processo de urbanização poderia e deveria lhes proporcionar; se haverá cidade que se sustente sem ampla reparação para com a população negra alijada nas periferias brasileiras, ainda sofrendo as consequências de uma questionável abolição que não lhes garantiu terra, teto, trabalho e justiça; se haverá cidade que se sustente caso todos os seus habitantes, permanentes ou temporários, não tenham participação ativa no processo de produção e de fruição do espaço urbano; se haverá cidade que se sustente caso prevaleça a ideia de que o *ter* se sobrepõe ao *ser*. (LEÃO, 2021, p. 178-179)

No sentido acima apontado, ganha força o argumento de que é essencial dar voz e vez, bem como tratamento privilegiado, a quem é histórica e sistematicamente negado o direito à cidade.

## **A gestão democrática como pressuposto do direito à cidade**

Convém reforçar que a gestão democrática da cidade, além de indispensável, deve ser um pressuposto e que, por isto, também figura no rol do art. 2º do Estatuto da Cidade como a segunda das diretrizes gerais da política urbana, qual seja:

Art. 2º [...]: II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2001)

A gestão democrática, enquanto diretriz de lei federal que regulamenta o art. 182 da Constituição, é, portanto, comando normativo que condiciona agentes públicos e privados na execução da política urbana. Sendo assim, os mandatários locais, eleitos na esfera dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, caso não observem a diretriz quando da implementação de planos, programas e projetos urbanísticos, violarão as normas de ordem pública e o interesse social, como já visto garantidas pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade.

## **Caminhos possíveis para eficácia do Estatuto da Cidade: é hora de focar mais nas câmaras municipais**

Na fase atual, de plena vigência do Estatuto da Cidade, não se deve deixar anestesiar pelo desencanto, sendo necessário dedicar-se à construção de sua efetividade, seguindo o mesmo exemplo de dedicação dos movimentos sociais para com a aprovação da lei, quando da sua fase de tramitação legislativa.

Uma das frentes que aqui se quer chamar atenção para tornar efetivo o Estatuto da Cidade diz respeito à movimentação que pode ocorrer entre prefeituras e câmaras municipais.

Quando há prefeituras comprometidas com a adequada aplicação do Estatuto, estas podem ver todo o seu planejamento ruir diante de um trabalho de desmonte no âmbito do parlamento local, caso este não tenha o mesmo compromisso de um Executivo bem-intencionado. Em outro tenebroso cenário, há chefes de poderes executivos locais que se alinham com quem não quer ver a eficácia do Estatuto da Cidade e que podem muito bem fazer de conta que primam pelo respeito à lei federal, porque sabem que tudo o que foi falaciosamente pactuado com a população pode ser revertido num plenário de legislativo local. Neste sentido, ainda que haja a necessidade de seguir intervindo junto às administrações municipais para que as garantias do Estatuto da Cidade saiam do papel, sempre será necessário que as comunidades locais acompanhem, em postura antecipada e preventiva, as matérias relativas à política urbana que tramitam nas câmaras municipais.

A impressão que se tem quando se observa, principalmente, o desencadear de processos de planos diretores é a de que esses são bastante acompanhados pelos movimentos sociais durante seu processo de formulação no âmbito dos poderes executivos municipais, sendo que se deixa para olhar para os poderes legislativos locais somente quando a matéria é submetida à apreciação por vereadoras e vereadores. Tal situação cria condições ideais para o desmonte de tudo o que foi quase conquistado ainda durante a fase do plano diretor coordenada pela prefeitura. Assim, o que poderia vir a favorecer as coletividades e a sustentabilidade urbano-ambiental da cidade pode ser abalado por uma virada de jogo, essa destinada a privilegiar demandas de ordem exclusivamente privadas daqueles que promovem a retenção especulativa de imóveis urbanos, bem como interesses de alguns agentes do capital imobiliário e da construção

civil que não se importam com a cidade como um bem comum, enxergando-a tão somente como local de negócios.

É do preparo inadequado, sobretudo de última hora, da comunidade para intervir no legislativo municipal que não se consegue evitar que aquele que não reconhece o jogo democrático, descontente com deliberações pró-coletividade que não o favorecem – e que sempre pergunta, a cada derrota sua: “isso pode ser mudado na Câmara?” – passe a atuar de forma sub-reptícia, sabotando processos pretensamente participativos e buscando solapar qualquer possível garantia que flerte com o direito à cidade, prestes a ser conquistada para a sociedade como um todo e, pior ainda, para os mais pobres, que poderiam contar com garantias legais que lhes assegurassem o mínimo em termos de qualidade de vida e reconhecimento como também pertencentes à cidade.

Desta feita, é importante que se cuide para que as câmaras municipais não venham a ser ambientes propícios ao desmonte de iniciativas em prol do direito à cidade. Há vereadores e vereadoras interessados em respeitar a vontade popular advinda de processos de plano diretor e congêneres, mas apenas a vontade dessas e desses não basta. Assim como as garantias do Estatuto da Cidade são ferramentas que prestam apoio à busca por transformações que favoreçam o povo, sobretudo o pobre e excluído, no âmbito dos poderes executivos locais, estas mesmas garantias podem ser utilizadas para que se reverta o quadro de descompromisso com a gestão democrática e de prevalência do interesse público sobre interesses patrimonialistas, o que é passível de ser verificado em casas legislativas municipais Brasil afora.

Não bastassem diretrizes do Estatuto da Cidade como as já mencionadas, ainda existem outros comandos normativos da mesma lei federal, e da própria Constituição, que consagram o direito à democracia participativa, até a direta<sup>8</sup>, e que pedem, há muito, que não só as prefeituras como as câmaras

---

<sup>8</sup> No Estatuto da Cidade se pode verificar essas garantias, também, em dispositivos como, por exemplo: a diretriz do inciso XIII do art. 2º, “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”; o §3º do art. 4º: “Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.” (convém lembrar que o plano diretor é um dos instrumentos do art. 4º...); e os incisos I a III do § 4º do art. 40: “No processo de elaboração do plano diretor

municipais se alinhem com os pressupostos de gestão democrática e à boa técnica, que devem nortear a política urbana.

Convém enfatizar: o maior problema do Estatuto da Cidade, enquanto norma posta, não é outro, senão de ineficácia; o segundo maior parece ser o da interpretação descolada de concepções do direito à cidade como a da Plataforma Global, supracitada. Estes problemas devem ser combatidos em diversas frentes. A provocação que aqui se faz é no sentido de que se direcionem as lentes para observar como as câmaras municipais lidam com as garantias de participação e demais conteúdos do estatuto.

Após vinte anos do Estatuto da Cidade, várias câmaras já tiveram a oportunidade de lidar por mais de uma vez com matérias urbanísticas, sobretudo alterações de planos diretores sob vigência desta importante lei federal. Arrisca-se, então, dizer que deve haver câmaras municipais nas quais, por mais de uma vez, tramitaram planos diretores de forma equivocada e sem compromisso com a efetividade do Estatuto da Cidade; bem como que, em cada vez que tal matéria tramitou de tal forma descompromissada, repetiram-se os mesmos erros e seguiu-se uma mesma métrica, antidemocrática e truculenta, numa repetição tal que chega a ser previsível o que sempre será feito a cada proposição urbanística enviada pelo Executivo ao Legislativo, seja buscando aprovação de alterações no plano diretor vigente, seja pretendendo regulamentar conteúdo do mesmo.

Há de se saber trabalhar com essa previsibilidade, antecipando movimentos de quem é mal intencionado; há de se avaliar e exigir alterações nas normas internas da casa, principalmente o regimento interno, sempre que se verificar que o desenho institucional em vigor constitui óbice à participação plural e inclusiva da população como um todo, sem qualquer tipo de distin-

---

e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.” (BRASIL, 2001). Já na Constituição Federal, sempre é bom evidenciar o parágrafo único de seu art. 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos **ou diretamente**, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988, grifos do autor). Vale pontuar, ainda, que será exceção à regra a lei orgânica municipal que não repetir o mesmo comando normativo que consta no primeiro artigo da Carta de 1988.

ção; há de se buscar procedimentos especiais no processo legislativo municipal, para que se possa realmente dar conta de matérias complexas como plano diretor e sua legislação acessória; há que se por em xeque o açodamento que pauta tais tramitações que alijam a efetiva participação popular e impossibilitam a avaliação, técnica e política, dos conteúdos sob apreciação parlamentar; há que se romper com o cinismo de audiências públicas onde a população entra muda e sai confusa; há que se denunciar a descabida propositura de projetos de lei em matéria urbanística no apagar das luzes dos anos legislativos, época em que a população já se encontra desmobilizada e dedicada a festas tradicionais de fim de ano; há que se deixar de seguir aprovando alterações de zoneamento nas câmaras municipais de forma desprovida de qualquer registro de responsabilidade técnica depositado em conselhos regionais de arquitetura e urbanismo<sup>9</sup>; enfim, há que se cuidar para que no país se erradique o risco de haver câmaras municipais sabotadoras do direito à cidade e da gestão democrática que lhe é fundamental.

Se vê que foi dada a ênfase em provocar reflexões sobre questões de âmbito normativo e de organização institucional na esfera municipal em prol da adequada execução da política urbana. É que não haverá efetividade das garantias do Estatuto da Cidade se as legislações municipais – sem desconsiderar a estadual, quando lhe for cabível – seguirem em dissonância com os ditames da lei federal. Como já foi dito, a lei não é a panaceia, é mero instrumento, mas, enquanto instrumento, há de depor a favor do direito à cidade e motivar boas ações de agentes públicos e privados neste sentido, não servindo de ferramenta para implosão de garantias. Com normas municipais que operem antiEstatuto da Cidade, inclusive os regimentos internos das câmaras, somente quem está até hoje inconformado com seu advento é que será beneficiado.

O antídoto contra o desencanto dos que acreditaram no poder transformador do Estatuto da Cidade será reacender a certeza de que só a pressão popular, devidamente organizada, poderá fazer com que a lei saia do papel. A

---

<sup>9</sup> Interessante notar que os CAU podem recolher RRT de planos diretores e respectivos zoneamentos elaborados pela prefeitura, mas, ao menos no Estado de Santa Catarina, local de atuação profissional e militante do autor deste texto, não se tem conhecimento de fiscalização das alterações de plano diretor e de zoneamento quando feitas por iniciativa de vereadoras e vereadores. Cabe o debate neste sentido. Se tem de haver responsável técnico nos zoneamentos de iniciativas da prefeitura, por que não há o mesmo na câmara?

luta por aprovação do estatuto já passou. Agora a luta há de ser outra, desta vez por implementação da lei, inclusive por respeito a todas e a todos que se empenharam durante sua tramitação no Congresso Nacional, bem como a quem anda alcançando algum êxito desde 2001, ainda que mínimo.

Pelo exposto, é importante, se não urgente, que a população e os movimentos locais comprometidos com direito à cidade e a gestão participativa de fato sigam atuando e combatendo o faz de conta que, não raro, contamina processos pretensamente participativos. E o ambiente dos legislativos municipais parece merecer mais atenção.

## Referências

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, 2004. 260 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição, de 5 de outubro de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [Brasília], DF, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. *Lei nº 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 23 out. 2021.

DO MOVIMENTO da Reforma Urbana ao Estatuto da Cidade: A linha do tempo em 20 anos. [Fortaleza]: [*Seminário de 20 Anos do Estatuto da Cidade para a Região Nordeste: de Onde Viemos e Para Onde Vamos*], 2021. P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ca0e6EdcanI&list=PLw8NWKFPwrb5xmG9sM7M81iwn7gRtsMDb> . Acesso em: 22 jul. 2021.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (Brasil). *Fórum Nacional de Reforma Urbana: Histórico*. [2021?]. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/> . Acesso em: 23 out. 2021.

LEÃO, Marcelo. 20 anos do Estatuto da Cidade: celebrar a lei ou as lutas populares?. In: FERNANDES, Edésio (org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões*. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021.

LEÃO, Marcelo. Estatuto da cidade 20 anos depois: entre avanços e desencantos. In: PAGANI, Elaine Adelina *et al* (org.). *Direito Urbanístico e Planejamento Urbano. Vinte anos do Estatuto da Cidade: balanço e perspectivas*. Porto Alegre: Oabrs, 2021. p. 1-187. (Vol. VI).

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade: o fenômeno urbano: sentido e finalidade da industrialização. o principal direito do homem*. São Paulo: Documentos, 1969. 133 p.

PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE. *Plataforma Global Para o Folheto do Direito à Cidade*. 2019. Folheto informativo em formato pdf. Disponível em: <https://www.right2city.org/institutional-documents/> . Acesso em: 23 out. 2021.





# Função social da propriedade e a tradição de privatização dos imóveis da União

Patryck A. Carvalho

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) representou um importante marco no processo de redemocratização do Brasil, após os 21 anos da ditadura militar de 1964 a 1985. Estabeleceu um significativo conjunto de direitos individuais e coletivos, reconhecendo como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, dentre outros.

À propriedade, incluída no rol dos direitos e deveres individuais e coletivos, a CF 88 vinculou a obrigatoriedade do cumprimento de uma função social. A política urbana alcançou o status de capítulo constitucional, com o exposto objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”<sup>1</sup>. O plano diretor foi indicado pela CF 88 como o instrumento legal que define os critérios para que as propriedades urbanas cumpram sua função social. Pode-se dizer que a qualidade da vida urbana é mais um dos grandes pactos que a nação estabeleceu na Constituição de 88, uma vez que é nas cidades que a imensa maioria da população brasileira terá os demais direitos atendidos.

Somente 13 anos após a promulgação da CF 88, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, regulamentou o capítulo constitucional da política urbana e ofertou diretrizes e instrumentos para que as cidades e as propriedades ur-

---

1 Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

banas pudessem atender ao mandamento de cumprimento da função social e, nos dizeres exatos dessa lei, “regular o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”<sup>2</sup>. A gestão participativa e democrática; a sustentabilidade atual e futura; o direito à terra urbana, à moradia, aos serviços públicos, ao transporte e lazer; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários; dentre outros, são as diretrizes gerais da política urbana brasileira, segundo o Estatuto.

Nesses 20 anos de existência do Estatuto da Cidade e, considerando experiências pioneiras e criativas, com a forte atuação de movimentos sociais, universidades, organizações profissionais etc, pode-se dizer que alguns avanços ocorreram nas cidades brasileiras. O Brasil é referência internacional nos programas de urbanização e regularização de favelas; nos últimos anos, recursos vultosos foram investidos em saneamento, mobilidade urbana e transporte, habitação, via Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC. No entanto, as cidades brasileiras continuam sendo imensos territórios de pobreza e exclusão, longe de alcançar a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, outra diretriz do Estatuto da Cidade.

São inúmeras as causas e fatores que explicam a precariedade, a exclusão social e as outras mazelas que caracterizam a vida urbana no Brasil, uma delas o tratamento dispensado às propriedades urbanas privadas ou públicas, especialmente no que se refere ao controle do cumprimento da função social. Nas cidades brasileiras, especialmente nos grandes centros urbanos, há milhões de imóveis sem utilização<sup>3</sup> localizados em bairros dotados de infraestrutura, para os quais são raras as notificações e penalidades legais previstas para combater a ociosidade, a desocupação ou a subutilização. Se para os proprietários privados de imóveis têm sido raras as iniciativas para fazê-los cumprir a lei, não há dúvidas de que a gestão dos imóveis de propriedade pública pouco tem contribuído com as políticas urbanas, de forma a melhorar a qualidade das cidades e ampliar o acesso aos direitos sociais, contribuindo para a redução das desigualdades regionais, preservação ambiental, produção sustentável de alimentos, garantia de direitos de comunidades tradicionais, habitação de interesse social, dentre outras possibilidades.

---

<sup>2</sup> Parágrafo único do art. 1º da Lei 10.257/2001.

<sup>3</sup> Em 2014 havia 7,2 milhões de imóveis vagos no país, segundo dados da PNAD/IBGE. art. 20 da Constituição de 1988 define os bens da União. O art. 1º da Lei 9.636/1998 estabelece a atribuição da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União na gestão desses bens.

O atendimento à função social é determinação constitucional para todas as propriedades, sejam elas privadas ou públicas e, no caso de propriedades públicas, a função social lhes “é inerente e que pode e deve ser ampliada para melhor atender ao interesse público, em especial aos objetivos constitucionais voltados para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes”, conforme nos ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro (2006, p. 12).

A função social se aplica aos bens imobiliários públicos da classe dos bens de uso comum do povo, aos de uso especial e dominicais. No que se refere aos bens de uso comum do povo e de uso especial, DI PIETRO (2006, p. 4) ressalta que a destinação pública é inerente à sua própria natureza jurídica, seja porque “servem ao uso coletivo ou se destinam ao uso da Administração para consecução de seus fins”. A mesma autora, ao se referir à função social dos bens dominicais, destaca:

Também está superada a tese que atribua aos bens dominicais uma função puramente patrimonial ou financeira. Essa função permanece e pode até constituir importante fonte de recursos para o erário público. No entanto, não há dúvida de que aos bens dominicais pode e deve ser dada finalidade pública, seja para aplicação do princípio da função social da propriedade, seja para observância do princípio da função social da cidade. [...] No que diz respeito aos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, não há dúvida de que grande parte deles se aplica aos bens dominicais e, às vezes, mesmo aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial. Não se pode esquecer que esse Estatuto tem fundamento constitucional. Assim, embora a competência para adoção das medidas de política urbana seja do Município, ela pode alcançar inclusive bens estaduais e federais, desde que inseridos na área definida pelo plano diretor. Trata-se de competência municipal que decorre diretamente da Constituição (art. 182) [...] Desse modo, se algum bem público, de qualquer ente governamental, estiver situado na área definida pelo plano diretor, ele está sujeito às ‘exigências fundamentais de ordenação da cidade’, indispensáveis para o cumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos do § 2º do mesmo dispositivo constitucional. (DI PIETRO, 2006, p. 10)

A despeito das questões apontadas, verifica-se um enorme paradoxo no tratamento dispensado à terra pública no Brasil. Se, por um lado, há um aparente descuido com os sistemas de informações e com a gestão imobiliária,

por outro, recorre-se constantemente a esse estoque patrimonial quando se trata de recuperação das contas públicas, racionalização dos gastos e incremento de receitas, invariavelmente embalados sob a alcunha da modernização do estado. O patrimônio imobiliário público está, invariavelmente, na linha de frente dos programas de privatização, justificados pelos discursos da redução de gastos, ampliação da eficiência da gestão e necessidade de capitalização do estado.

Trata-se de um movimento mais amplo, de disponibilização de terras públicas não somente para alavancar negócios privados, mas para ingresso no circuito financeiro. Terras e edifícios que constituem um verdadeiro bônus para as políticas públicas de desenvolvimento urbano, programas habitacionais e requalificação das cidades, são carimbados como “sem utilidade para o interesse público, econômico ou social” e tornados disponíveis para transferência aos interesses privados, mediante alienação ou parcerias e concessões. Nesse sentido, faremos alguns breves apontamentos acerca de leis que regulam o uso e destinação dos imóveis da União<sup>4</sup>, com atenção para os aspectos que versam sobre transferências para os particulares.

## **Transferências de terras públicas aos particulares – alguns apontamentos sobre legislação federal**

De partida, é importante registrar que não há novidade nesse movimento de privatização das terras públicas. Ainda no período monárquico, a Lei nº 601 de 1850, conhecida como Lei de Terras, converteu a terra em importante ativo ao estabelecer a compra e venda como única forma de aquisição das terras da Coroa, proibindo outras formas de aquisição. Desde a edição da Lei de Terras, isto é, desde que a terra entrou no circuito econômico como mercadoria, identificam-se diversas ondas para a transferência dos imóveis públicos da União aos interesses privados e um pequeno interregno, entre 2003 e 2016, na tentativa de colocar pelo menos parte desses imóveis sob o mandamento da função social da propriedade e as disposições do Estatuto da Cidade.

Ainda na primeira metade do século XX, o Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, significou um esforço para definição, conceituação e identificação

---

<sup>4</sup> O art. 20 da Constituição de 1988 define os bens da União. O art. 1º da Lei 9.636/1998 estabelece a atribuição da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União na gestão desses bens.

dos imóveis da União. No entanto, todas as formas de destinação (locação, aforamento, cessão, alienação, legitimação de posse de terras devolutas) pressupunham a capacidade de pagamento. Os critérios para aforamento, por exemplo, favoreceram a concentração fundiária, pois era necessário ter título de propriedade; posse outorgada por estados ou municípios, inscritos até 1940 e em dia com taxas; imóveis com benfeitorias de valor apreciável e anteriores a 1940. Ou seja, somente para quem já tinha não somente a posse, mas posses.

Cinquenta anos depois, a Lei nº 9.636/1998 trouxe disposições para a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis da União. Mesmo dez anos após a Constituição de 1988 estabelecer o mandamento da função social da propriedade e num momento em que o país já discutia o Estatuto da Cidade, essa lei colocou foco na ampliação de receitas de cobrança pela utilização, com novas regras para taxas e foros, numa lógica explícita de auferir lucros ao invés de priorizar o interesse público e social. Até para os projetos de interesse social destinados a famílias de baixa renda, estabeleceu formas de cobrança, prevendo sinal de 5% e pagamento em até 300 prestações mensais, numa suposta facilitação para esses pagamentos. E para o que estava caracterizado como famílias carentes havia dispensa do sinal e a prestação não poderia ser superior a 30% da renda familiar sem, no entanto, dispensar de pagamento.

Somente com a Lei nº 11.481/2007 foram promovidas algumas alterações na legislação patrimonial para possibilitar a destinação a programas sociais, especialmente habitação de interesse social e regularização fundiária, como por exemplo: (1) permitindo o cadastramento de imóveis ocupados por população de baixa renda para regularização fundiária, sem necessidade de comprovar efetivo aproveitamento nas ZEIS; (2) cessão gratuita para pessoas físicas e jurídicas, quando há interesse social; (3) dispensa de licitação no âmbito de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos da administração pública; (4) isenções e gratuidades para famílias carentes (até 05 SM) em empreendimentos de habitação de interesse social e regularização fundiária de interesse social; (5) reconhecimento da aplicabilidade da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) aos imóveis da União e da concessão de direito real de uso (CDRU) para a regularização fundiária. Importante registrar que, em 2003, a Secretaria do Patrimônio da União alterou sua

missão institucional, incluindo, expressamente, o cumprimento da função socioambiental e o apoio a programas estratégicos para a Nação.<sup>5</sup>

A partir de 2015, ficam mais explícitos os esforços para a adoção da terminologia regularização fundiária e os benefícios advindos desse conceito aplicado às diversas tipologias de regularização dos usos do patrimônio da União. No início de 2015, já com a água do golpe na altura da cintura e acenando para as chamadas bases aliadas, o Governo editou a Medida Provisória 615, convertida na Lei nº 13.240/2015, cuja ementa é bastante elucidativa: “dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos”. Os subterfúgios do discurso e da exposição de motivos eram a modernização da gestão e a regularização fundiária, mas a alienação em grande escala e constituição de fundos imobiliários eram os verdadeiros objetivos. Dois grandes movimentos foram feitos por essa legislação: definição da faixa de segurança, de modo a afastar a inalienabilidade dos imóveis da União classificados como terrenos de marinha, e a possibilidade de utilizar imóveis da União para integralizar cotas em fundos de investimentos imobiliários. Vieram outras miudezas, nem tão miúdas, tais como os descontos de 25% para alienação de imóveis inscritos em ocupação e para os aforados, estendendo esse desconto aos templos religiosos. Cumpre registrar que esses descontos não se referiam a imóveis encalhados ou de baixa liquidez no mercado, mas a quaisquer tipos de imóveis, estando a maioria deles localizados nas áreas urbanas mais cobiçadas do país, as belas faixas litorâneas brasileiras.

A Lei nº 13.465/2017, oriunda da Medida Provisória nº 759/2016, aprofundou as diretrizes de alienação da Lei nº 13.240/2015. A alienação tornou-se opção preferencial em relação aos imóveis da União, com diretriz clara de agilizar as vendas. Para tanto instituiu-se a modalidade de avaliação por trecho ou, no jargão popular, avaliação por “baciada” para alienação de imóveis caracterizados por especificidades locacionais, boa parte deles nas regiões mais valorizadas do litoral brasileiro. Foi mantida a diretriz de iniciar as alienações com desconto de 25%, com a novidade de poder utilizar recursos do FGTS para aquisição de imóveis da União. Na regularização de interesse específico, a denominada Reurb-E, admitiu-se a venda direta de

---

<sup>5</sup> “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação.”

até dois imóveis, sendo um residencial e um não residencial, com dispensa dos requisitos da Lei nº 8.666/1993, sem caracterização de interesse social. Observa-se aqui um claro esforço para se desfazer de patrimônio público sob a chancela da regularização fundiária, numa clara apropriação desse conceito historicamente construído.

Em 2018 foi editada a Medida Provisória nº 852/2018, convertida na Lei nº 13.813/2019. Mais uma vez, a regularização fundiária foi usada como escudo para disponibilização, sem interesse social, de patrimônio público federal. Essa lei teve como um de seus alvos os imóveis da antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Ainda que existam imóveis cuja destinação é a regularização fundiária de interesse social, o que se buscou foi a extinção do Fundo Contingente (criado para que fossem garantidas dívidas e despesas decorrentes da extinção da RFFSA, inclusive dívidas trabalhistas), deixando uma vasta carteira disponível para alienação e para integralização de fundos imobiliários. Essa lei criou a possibilidade de doação de bens imóveis da União a instituições filantrópicas – conceito ultrapassado após a edição da Lei 13.109/14, que dispõe sobre parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil e organizações religiosas. Permitiu a cessão em condições especiais dos imóveis<sup>6</sup> ocupados por entidades desportivas de quaisquer modalidades, com dispensa de procedimento licitatório, condições estabelecidas em contrato e descontos de 50% para débitos anteriores. A fórmula não é nova, cessões especiais garantindo o uso privativo de imóveis valorizados e disputados nas cidades, com a certeza de que, com a mobilização dos circuitos de contatos e relações privilegiadas, em algum momento será convertido em direito de propriedade aquilo que a lei estabeleceu como privilégio de acesso.

No primeiro semestre de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional anunciou pela imprensa as modificações no Programa Minha Casa Minha Vida<sup>7</sup>. No que tange aos imóveis da União, havia o indicativo de utilização desses imóveis, bem como imóveis dos municípios e estados, por

---

<sup>6</sup> Conforme o §1º, art. 18-B da Lei nº 9.636/1998, a cessão será formalizada por meio de termo ou de contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas. O § 2º do mesmo artigo estabelece que a cessão será tornada nula, independentemente de ato especial, se contrariadas as disposições do termo ou contrato.

<sup>7</sup> <https://exame.com/brasil/novo-minha-casa-deve-ter-aluguel-em-vez-de-posse-na-faixa-de-menor-renda/> Acesso em 5 jul. 2021.

meio de doação a construtoras que, em contrapartida, se comprometeriam a erguer condomínios do programa. O Ministro do Desenvolvimento Regional ressaltou que “para uma empresa, pode ser interessante ficar com um prédio do governo que está abandonado no centro do Rio de Janeiro, reformá-lo, alugar salas e ganhar um dinheirão. E, em contrapartida, construir para nós um conjunto habitacional no Complexo do Alemão”. Esse exemplo ilustra bastante bem o pensamento que tem conduzido a destinação e utilização do patrimônio público no Brasil: para alguns poucos, possibilidades de grandes negócios com esse patrimônio; para o interesse público e a população de baixa renda, destinações residuais.

No final de 2020, o Ministério da Economia, ao qual está ligada a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), lançou o Programa SPU+ com a promessa de arrecadação de R\$ 110 bilhões com a venda e concessão de imóveis da União<sup>8</sup> até 2022. As notícias veiculadas pela imprensa informaram que o programa se organizaria em três planos – alienação, cessão e concessão e racionalização – com a expectativa de arrecadar R\$ 30 bilhões em regularizações onerosas; R\$ 10 bilhões em políticas públicas habitacionais; R\$ 15 bilhões em venda direta: R\$ 15 bilhões em propostas de aquisição de imóveis (PAI); R\$ 15 bilhões em fundos de investimentos imobiliários; R\$ 5 bilhões por meio da remição do foro e recuperação de inadimplência em terrenos de marinha; R\$ 20 bilhões em racionalização de uso e ocupação de imóveis, por meio da redução de aluguéis pagos pela União a terceiros. Duas portarias editadas em março de 2021 instituíram os programas SPU+ (Portaria nº 2.517/2021) e Regulariza+ (Portaria nº 2.519/2021). Seja nas portarias ou nos sítios eletrônicos do governo federal, repetiram-se as palavras-chave de sempre: inovação, modernização, redução do tamanho do estado; incremento de receitas; rentabilidade de ativos; racionalização de usos; maximização do controle do uso e ocupação dos imóveis; sustentabilidade ambiental; ativação da economia. A Portaria nº 2.517/2021 mencionou a transparência do Programa SPU+ por meio de ações de comunicação, divulgação e marketing. Uma plataforma on-line de vendas de imóveis públicos foi criada no sítio eletrônico da SPU, possibilitando a busca

---

<sup>8</sup> <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/12/11/governo-lana-programa-para-arrecadar-r-110-bi-com-venda-e-concesso-de-imveis-da-unio.ghtml>. Acesso em 30 jul. 2021.



dos mais diversos tipos de imóveis por venda direta ou por concorrência, como se fosse a página eletrônica de uma imobiliária.

A Lei nº 14.118/2021, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, estabeleceu a possibilidade de destinação de imóveis da União a entes privados<sup>9</sup>, mediante licitação cujo critério de julgamento das propostas seria a oferta do maior nível de contrapartidas não pecuniárias. A lei definiu as contrapartidas previstas: i – construção, manutenção e exploração de edificações construídas no imóvel destinado; ii – transferência direta das edificações ou unidades imobiliárias aos beneficiários; iii – provisão de infraestrutura urbana para atendimento da área do imóvel e suas imediações; iv – prestação de serviços de interesse público ou de utilidade pública que envolvam o aproveitamento das edificações construídas no imóvel, sem ônus ou com ônus reduzido aos beneficiários. No entanto, não foram estabelecidos critérios de vinculação da destinação dos imóveis da União ao atendimento às famílias de menor renda, remetendo a regulamentação da destinação à portaria a ser emitida conjuntamente pelo Ministério da Economia e Ministério responsável pela política habitacional.

Esse recorte rápido das legislações patrimoniais recentes pretendeu demonstrar que o patrimônio imobiliário da União tem sido utilizado para garantir e ampliar a riqueza e os negócios de uma pequena parcela dos brasileiros, quando deveria ser destinado a políticas públicas prioritárias, em especial as de redução das desigualdades, melhoria da qualidade de vida nas nossas cidades, preservação ambiental, dentre outras. Sob o manto da modernização e da regularização fundiária, políticas públicas são utilizadas para aprofundar a exclusão socioterritorial.

---

<sup>9</sup> Art. 7º A União poderá destinar bens imóveis a entes privados, dispensada autorização legislativa específica, para o alcance dos objetivos de políticas públicas habitacionais, observado, no que couber, o art. 23 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

§ 1º A destinação de que trata o caput deste artigo será realizada por meio de licitação em que o critério de julgamento de propostas será a oferta do maior nível de contrapartidas não pecuniárias, observados os critérios de mensuração estabelecidos no edital e na portaria de que trata o § 11 deste artigo.

§ 2º As contrapartidas deverão ser realizadas no mesmo imóvel objeto da destinação, em valor nunca inferior ao seu valor de avaliação definido antes das alterações do ordenamento urbanístico de que trata o § 10 deste artigo.

(...)

## Considerações finais

O patrimônio imobiliário da União reveste-se de importância estratégica no território brasileiro, seja para o desenvolvimento urbano, para a preservação ambiental, geração de energia, produção agrícola e pesqueira sustentável etc. Segundo Borges e Leal (2011):

O valor estratégico dos bens imóveis que compõem o Patrimônio da União reside no fato de se constituírem em terrenos e edificações geralmente localizados em áreas de grande valorização econômica nas cidades (seja devido à vinculação a atividades portuárias ou turísticas, seja pela apropriação na produção imobiliária, por exemplo), ou de significativa fragilidade ambiental, como é o caso dos terrenos situados ao longo da orla marítima e margens de rios, e abrigarem, ainda, uma importante reserva de vazios urbanos, com grande potencial para atendimento a demandas sociais. Trata-se, pois, de um recurso público federal, entendido como “patrimônio de todos”, que deve ser gerido, nas cidades, em consonância com o projeto coletivo de desenvolvimento institucionalizado no planejamento municipal e conduzido com o apoio da coalizão de forças entre poder público, setor privado e sociedade civil que constitui a governança local. (BORGES e LEAL, 2011, p.3)

Em regra, os cidadãos desconhecem ou têm poucas informações sobre o patrimônio imobiliário público estatal, seja o patrimônio municipal, estadual ou da União. Nos últimos anos, tem sido comum encontrar informações sobre esse patrimônio em notícias que comemoram os cada vez mais recorrentes programas de privatização ou concessão, transmitindo para a opinião pública a idéia de que tais imóveis não têm nenhuma utilidade para as políticas públicas ou que a manutenção deles é um ônus para o estado.

O monitoramento da gestão, utilização e destinação do patrimônio imobiliário público seria facilitado se as informações estivessem disponibilizadas em sistemas informatizados, com os imóveis precisamente identificados e descritos, utilizando ferramentas de georeferenciamento e, fundamentalmente, com garantia de acesso pelos cidadãos, entidades da sociedade civil, movimentos sociais e pesquisadores. No entanto, como o mais comum é a inexistência desses sistemas ou a existência de sistemas com informações incompletas e insuficientes, exigir a disponibilização qualificada, atualizada e com acesso irrestrito às informações sobre patrimônio imobiliário público é ponto fundamental da agenda de luta por cidades mais justas e democráticas.

A gestão democrática, diretriz da política urbana brasileira, deveria obrigar os órgãos responsáveis pela gestão de patrimônio imobiliário, nas três esferas federativas, a compartilhar com os cidadãos as decisões sobre desfazimento de imóveis públicos. O melhor seria, antes do encaminhamento para alienação, compartilhar as decisões que colocam nos imóveis os carimbos de “sem utilidade para o interesse público”. Órgãos de gestão patrimonial deveriam ter na sua estrutura administrativa, necessariamente, conselhos deliberativos com garantia de representação qualificada da sociedade civil. Dessa forma, terras e edifícios que constituem um verdadeiro bônus para as políticas públicas de desenvolvimento urbano, programas habitacionais e requalificação das cidades poderiam ter destino diferente de serem carimbados como “inservíveis” ou “sem interesse público” e tornados disponíveis para serem arrematados em leilões ou outras formas de oferta pública, mediante alienações, parcerias e concessões.

Para que gestores públicos deixem de atuar como agenciadores dos negócios privados, utilizando narrativas de modernização do estado para realizar a transferência de propriedades imobiliárias públicas aos particulares, é necessário alterar a correlação de forças, com a implantação de instâncias de gestão democrática e participativa, com poder decisório, na administração de imóveis públicos. O imenso e desconhecido patrimônio imobiliário da União é importante demais para ter o seu destino decidido somente com base nas expectativas de ganhos financeiros e sem que se considerem as possibilidades de utilização nas mais diversas políticas públicas, nas cidades e nas áreas rurais, para ampliar a qualidade de vida e o bem-estar dos seus proprietários, os cidadãos brasileiros.

## Referências

BORGES, Jennifer; LEAL, Suely. O patrimônio da União como recurso público a serviço do desenvolvimento urbano: entre o planejamento inclusivo e a governança empreendedora. Artigo apresentado no Circuito de Debates Acadêmicos, Code, IPEA, Brasília, 2011.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm). Acesso em: 1º ago. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm). Acesso em: 1º ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm). Acesso em: 1º ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm). Acesso em: 1º ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nº s 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/113240.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/113240.htm). Acesso em: 1º ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos proce-

dimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm) . Acesso em: 1º ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.813, de 09 de abril de 2019. Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e sobre a gestão dos imóveis da União; extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA (FC); altera o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, e as Leis nºs 9.497, de 11 de setembro de 1997, 9.636, de 15 de maio de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, 11.483, de 31 de maio de 2007, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e 10.233, de 5 de junho de 2001; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.649, de 27 de maio de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.483, de 31 de maio de 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13813.htm) . Acesso em: 1º ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 13 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n os 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm) . Acesso em: 1º ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Portaria nº 2.517, de 02 de março de 2021. Institui o Programa SPU+ e dispõe sobre seus objetivos, forma de implementação, gestão e governança. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seddm/spu/me-n-2.517-de-2-de-marco-de-2021-307513980> . Acesso em: 31 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Portaria nº 2.519, de 02 de março de 2021. Institui o Programa Regulariza+ e dispõe sobre seus objetivos e forma de implementação. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seddm/spu/me-n-2.519-de-2-de-marco-de-2021-307514066> . Acesso em: 31 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Plataforma online de venda de imóveis públicos. Disponível em: <https://imoveis.economia.gov.br/> . Acesso em 31/07/2021.

CAZETTA, Luís Carlos. Legislação Imobiliária da União: Anotações e comentários às leis básicas. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função Social da Propriedade Pública. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, abr/mai/jun, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 7 jun. 2021.

RESCHKE, Alexandra. O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do Estado. Brasília: Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais/UFMG, 2010.

## O Estatuto e as lutas – mais do que nunca necessárias – pelo Direito à Cidade

Raquel Rolnik

10 de julho de 2001. Há vinte anos estava sendo aprovado o Estatuto da Cidade. Para alguns, que têm se manifestado neste momento de balanço de 20 anos da aprovação desta lei, se trata de uma lei absolutamente fundamental, que conseguiu concretizar, através de instrumentos de intervenção na organização territorial da cidade, ideias que haviam sido lançadas na Constituição de 1988, como a função social da cidade, a função social da propriedade, a obrigatoriedade de participação popular no planejamento urbano, além do fundamental reconhecimento do direito daqueles que vivem na cidade a poder ter acesso à moradia e à cidade.

Sim, essas eram bandeiras muito importantes, que desde a Constituinte imaginaram e sonharam a utopia de uma cidade que pudesse ser guiada efetivamente pelas necessidades das pessoas mais do que pelos desejos e cálculos de rentabilidade dos capitais e dos negócios que ali se instalaram. Esta utopia imaginava também uma cidade que poderia eliminar de vez a discriminação a que está sujeita uma boa parte dos territórios da cidade. Principalmente, aqueles que foram autoproduzidos por seus próprios habitantes. Estamos falando, sim, das favelas, das periferias, das quebradas deste país, onde mora a maior parte da população de menor renda, a maior parte da população não branca, negra e indígena. Se imaginou também que, finalmente, poderíamos pensar em uma cidade pensada pelas pessoas e para as pessoas.

Foi nessa direção que um movimento social, que hoje poderia se autodenominar de “direito à cidade”, mas que não tinha este nome nos anos 1980, se constituiu e se afirmou. Entretanto, essa utopia e essa imaginação política encontraram barreiras muito claras durante a Constituinte, que, aliás, foi controlada pelo chamado “centrão”, o mesmo que domina os parlamentos até hoje em todo o país. E mais: também foi se transformando ao longo de sua implementação. Não é possível entender a natureza do Estatuto da Cidade e seus limites se não complexificarmos a leitura de seu processo de formulação e implementação.

Estamos falando de vários tipos de bloqueios, resistências, mas também de encontros e confluências perversas de agendas. De um lado, a resistência em função da defesa irrestrita da propriedade e da violência proprietária contra todas as formas de vida e contra todas as formas de vínculo com o território que não a propriedade privada registrada. Essa claramente foi uma resistência. Mas, também uma resistência, eu diria, tecnocrático-imobiliária, que deslocou o lócus do debate sobre a função social da cidade, sobre o reconhecimento dos direitos da cidade para o plano diretor e a regulação urbanística enquadrada pela tradição do planejamento urbano. E, finalmente, a enorme influência de um urbanismo neoliberal que penetrou nas cidades do planeta sobretudo a partir dos anos 1990.

Temos contado esta história a partir da ótica de uma geração de instrumentos urbanísticos que penetraram no léxico e nas estratégias presentes no planejamento das cidades brasileiras vinculados a um movimento de renovação teórica e prática deste campo desde o final dos anos 1980. Trata-se do Movimento pela Reforma Urbana, que entre outras ações políticas investiu energias de mobilização e formulação no campo da regulação urbanística. Função social da cidade e da propriedade urbana; inclusão socioterritorial; participação e gestão democrática; gestão social da valorização imobiliária; são algumas das expressões que passaram a fazer parte dos vocabulários das diretrizes dos planos diretores; outorga onerosa do direito de construir, zonas especiais de interesse social, transferência de potencial construtivo, edificação e parcelamento compulsórios, entre outros, do rol de instrumentos presentes nestes planos. E assim se produziu uma narrativa que passou a identificar estes instrumentos e inovações regulatórias como “instrumentos da reforma urbana”. Se é verdade que estes só foram inseridos nos planos diretores a partir de intensas mobilizações e lutas de movimentos



sociais e sindicais que abraçaram esta agenda, sobretudo os movimentos de moradia e arquitetos, advogados e engenheiros identificados com estes, os mais de 30 anos desta trajetória merecem um balanço crítico. Que, a meu ver, deve se centrar neste momento menos no quanto estes instrumentos e esta renovação foram capazes de penetrar nos marcos regulatórios do país e mais sobre os limites que percebemos hoje na avaliação de seus efeitos concretos sobre a cidade.

Queremos aqui refletir sobre os limites e possibilidades da aplicação destes instrumentos iluminando o processo político e epistemológico responsáveis pela formatação dos paradigmas que os conformaram. Para isso é necessário percorrer rapidamente as mais de três décadas desta trajetória, desde o final dos anos 1980 e do processo Constituinte, que marca este encontro entre um movimento social e o campo da legislação urbana.

Costumamos atribuir a denominação de “ideário da Reforma Urbana” às formulações ligadas a um movimento de ruptura e tensionamento com a ordem urbanística vigente que emergiu a partir das lutas de periferias e favelas por seus direitos a ter direitos. Na história contada pelos participantes e protagonistas deste processo, as diretrizes e instrumentos, consolidados no Estatuto da Cidade, de 2001, foram desenhados no interior da formulação de uma utopia de implementação de políticas municipais includentes diante de uma cidade marcada pela exclusão territorial das maiorias. Nos anos 1980, a ditadura militar entrava em crise em meio a uma enorme debacle econômica, depois dos anos do chamado “milagre econômico”. Naquele momento, emergia um movimento social para derrubar a ditadura militar e o modelo que tinha orientado as políticas nos 20 anos anteriores, com a esperança da construção utópica de uma nova possibilidade de gestão do país, de cidades e territórios, através de processos radicalmente democráticos. Era uma aposta em uma democracia com participação direta exercida por meio de práticas como orçamentos participativos e conselhos que seria capaz de promover o desenvolvimento com inclusão, lembrando que, em contextos tão grandes de desigualdade, a ideia de inclusão pressupõe e está indissociável da ideia de redistribuição de renda urbana e dos recursos do fundo público. Esse era o fundamento do orçamento participativo, da inversão de prioridades, dos investimentos nas periferias, e está na origem de algumas das diretrizes que acabaram adentrando e renovando o planejamento urbano.

Porém, esta não foi a única força que moldou a renovação do planejamento urbano no país. E tampouco se constituiu num vácuo, mas sim sobre uma tradição de planejamento urbano anterior. Assim, é necessário contar outros lados desta mesma história.

Se a força de um movimento social pressionou para inserir uma agenda urbana na Constituinte de 1988, no Congresso Constituinte prevaleceu a tradição tecnocrática do planejamento, que articulava a ideia de planejamento como ordenamento racional e modernizador do espaço com a economia política das cidades, centrada na lógica da produção imobiliária e da produção de grandes infraestruturas. Isso significa que a técnica do planejamento, a linguagem do planejamento, seu repertório, são muito estruturadas a partir dos produtos de um pensamento sobre o território marcado pela colonialidade de cânones europeus e imposto sobre o conjunto do planeta como modelo, contra o qual todas as demais formas de relação dos indivíduos e comunidades com o território são estigmatizadas. Não é à toa e não sem consequências políticas que territórios populares são denominados de “aglomerados subnormais” por nossa agência de estatísticas demográficas. Por outro lado, trata-se de uma linguagem – especialmente aquela do zoneamento – conformada pela e para a indústria imobiliária, pelo complexo imobiliário-financeiro: incorporadoras e empreiteiras envolvidas na produção do espaço construído “oficial”.

Os parâmetros da linguagem do planejamento, assim como a lógica de conformação da urbanização, são 100% aderentes aos produtos imobiliários produzidos pela indústria imobiliária (a torre, o parcelamento do solo, o condomínio, o galpão industrial etc) e os produtos da indústria da construção de grandes estruturas (os viadutos e túneis, os piscinões etc). Coeficientes de aproveitamento, por exemplo, tão centrais em toda a regulação urbanística, tem a ver fundamentalmente com potencial construtivo, ou seja, capacidade de extrair renda de um terreno. E muito pouco com a lógica de organização dos espaços de vida ou questões como a paisagem, a história, a natureza.

A definição, portanto, do plano diretor como o lócus de disputa pela cidade definiu seus termos, sua epistemologia e a hegemonia do imobiliário desde as primeiras experiências, condenando o movimento social a jogar neste campo, com suas regras, linguagens e formas de leitura da cidade, estabelecendo desde este momento, ainda nos anos 1990, e ao longo das

décadas subsequentes, uma espécie não de ruptura, mas de pacto ou coalizão que procurou, a partir e no interior desta lógica, introduzir elementos de redistribuição, inclusão e controle social.

Finalmente também não podemos deixar de apontar que a definição e desenho dos instrumentos urbanísticos, desde os anos 1990 e particularmente na formulação do Estatuto da Cidade, sofreram enorme influência da emergência de um novo paradigma de planejamento urbano formulado e aderente às teorias e práticas neoliberais que ganham força com os contextos de ajuste fiscal e participação crescente de atores privados em processos de reestruturação urbana. Por outro lado, o imobiliário e o espaço construído foram ganhando um papel cada vez mais central nos processos de financeirização – na medida em que o espaço entra como garantia, como colateral, nos circuitos financeiros e através de novos instrumentos financeiros capazes de titularizar o espaço, ou seja, possibilitar sua circulação instantânea em circuitos financeiros cada vez mais globalizados.

Desde a entrada em cena do Planejamento Estratégico, da abertura de espaços de flexibilização normativa, a regulação urbanística tem sido fundamental para estabelecer perímetros para que estas parcerias possam capturar territórios da cidade para suas expectativas de remuneração futura.

Também este paradigma e seus instrumentos, como as Operações Urbanas, foi objeto de tensionamento permanente em torno da captura e distribuição de ônus e benefícios, assim como de exigibilidade de contrapartidas sociais. Fundamental também assinalar que, a depender dos compromissos maiores ou menores com a redistribuição de renda e inclusão e sua capacidade de negociação com os distintos interesses envolvidos na disputa pela cidade, a ação de governos municipais na gestão do plano e seus instrumentos fez diferença nos resultados. Por outro lado, a ideia de disputar contrapartidas e não o modelo de desenvolvimentos urbano em si nos torna cativos de uma forma de pensar e fazer cidade centrada na ideia de que a melhor forma de transformar a cidade é aquela que gera mais remuneração para os capitais investidos e não aquela com maior capacidade de proteger e promover a vida.

Por outro lado, é exatamente este modelo – com suas regras do permitido e proibido definida a partir dos produtos imobiliários – que opera, no cotidiano, a discriminação de pedaços inteiros de cidade, construídos sob a lógica da sobrevivência e com recursos escassos, condenando estas

áreas a uma espécie de transitoriedade permanente. Que, por sua vez, é o cimento de uma economia política da cidade que permite que o Estado ali atue de forma discricionária e negociada. A demarcação destes perímetros é o cimento tanto da ação genocida, da polícia que entra atirando e matando, quanto da existência, em cada uma das cidades, de uma "lógica do centrão", aquela que permite a troca de benefícios urbanos (não garantidos) por votos, sustentando coalisões que barram as tentativas de ruptura deste modelo.

A gincana infinita para poder regularizar e integrar de forma definitiva as vilas e favelas, as manobras protelatórias, que desde a Constituinte se antepuseram aos avanços propostos (a constituição que exigia a lei federal que exigia os planos diretores que exigia dois anos de parcelamento compulsório e cinco anos de IPTU progressivo para talvez quem sabe um dia, depois de 35 anos, expropriar um imóvel que não cumpre sua função social...) se somaram portanto à captura tecnocrática imobiliária do projeto de cidade, contribuindo inclusive para dificultar tremendamente a participação popular real, a utopia da radicalização democrática.

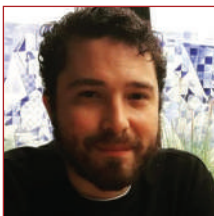
Por outro lado, instrumentos como as ZEIS, como a disputa do fundo público, têm sido fundamentais como instrumentos de luta dos movimentos pelo direito à cidade, que tem nas ocupações, nas resistências aos despejos, nas disputas pelos espaços públicos, entre outros, não só mantido as mobilizações como também renovado suas pautas.

Hoje estas lutas se transformam e incorporam outras pautas, outras agendas centrais, como a luta antirracista, a luta feminista, a luta por outro paradigma de mobilidade, por outras culturas de cidade. Me parece que esses são alguns outros elementos presentes em uma história que, absolutamente, não terminou com o Estatuto da Cidade. Ela continua firme e forte na ideia de uma cidade que seja efetivamente para todos. Uma cidade que reconheça as múltiplas formas de fazer cidade, os múltiplos vínculos com o território como legítimos, uma cidade que rompa com a lógica extrativista – inclusive em relação à natureza – na direção de espaços desenhados para proteger a vida.

**SOBRE AS E OS AUTORES**



**ANA MARIA DA SILVA OLIVEIRA, CHIARA GIAMBELLI, CLARA BRAGANÇA BOSCHIGLIA, DIEGO DIAS CAMEZ RODRIGUES, IGOR AUGUSTO DE MARCH, MARINA IGLESIAS DINARDI, SAMLA GONÇALVES e YURI CRISTIANO BERRIDO GHELER** – Os autores são estudantes do Curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Santa Catarina e voluntários no Ateliê Modelo de Arquitetura e Urbanismo (AMA - UFSC). O AMA é um coletivo de extensão popular de autonomia estudantil. Tem como objetivo trabalhar de maneira voluntária com comunidades organizadas que não possuem acesso ao trabalho do arquiteto e urbanista. Através de práticas participativas, o grupo busca promover o debate sobre o direito à moradia e à cidade.



**ALLAN RAMALHO FERREIRA** – Doutorando em Direito do Estado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.



**ANALÚCIA HARTMANN** – Natural de Porto Alegre, RS. Catarinense de coração, Graduada em Direito e Especialização em Direito Público pela UFSC. Pós-graduação em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade de Limoges, na França. Foi advogada por nove anos e assessora no TRE/SC. Procuradora da República desde 1992, lotada inicialmente em Chapecó, depois Joinville e desde 1994 em Florianópolis. Atribuição: meio ambiente, patrimônio cultural, crime ambiental, direito das comunidades indígenas e das populações tradicionais.



**ANDRÉ BERTÉ** – Músico, compositor, poeta, militante do Movimento Ponta do Coral 100% Pública, militante da setorial de música do Conselho Municipal de Políticas Culturais de Florianópolis e Bacharel em Direito pela UFSC.



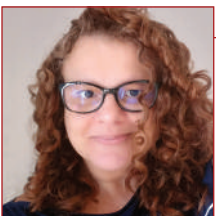
**ANDRÉ FHILOPE JUNCKES** – Arquiteto e Urbanista, Mestrando em Gestão Territorial no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial da Universidade Federal de Santa Catarina e membro do Grupo de Observação e Transformação do Território (GOTT-UFSC).



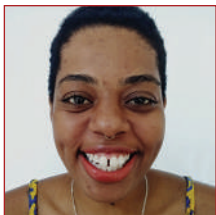
**ANDRÉ RUAS DE AGUIAR** – Servidor Público na UFSC, economista, Mestre em Urbanismo, Arquitetura e História da Cidade e Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC.



**ARACÍDIO DE FREITAS BARBOSA NETO** – Formado pela UFSC em Geografia (2012), fundador da Associação Coletivo UC da Ilha. Atualmente ocupa o cargo de Chefe do Departamento de Unidades de Conservação da Fundação de Meio Ambiente de Florianópolis (DEPUC-FLORAM), onde é funcionário desde 2016.



**ARLIS BUHL PERES** – Arquiteta e Urbanista pela UFSC em 1997, Doutora em Geografia com temática da verticalização e a paisagem pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC, Mestre pela IAU/USP, Professora durante 20 anos na Unisul e atua em escritório próprio.



**AZÂNIA MAHIN ROMÃO NOGUEIRA** – Doutoranda em Geografia (UFBA), Graduada e Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisa na área de Geografia da População, com ênfase em Relações Raciais, articulando território, teoria do pensamento geográfico, gênero e currículo. Faz parte do Grupo de Pesquisa Produção do Espaço Urbano (UFBA) e do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão População e Políticas da Espacialidade (UFSC).





**BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN** – Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPURJ/UFRJ (2008). Professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do MP-RS e coordena o Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e Direito à Cidade. Coordenadora e professora de EAD no Curso Fundamentos Jurídicos das Políticas de Solo, do Programa para América Latina y el Caribe do Lincoln Institute of Land Policy (EUA). Diretora Geral do IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico nos biênios 2018/2019 e 2020/2021.



**BETINA ADAMS** – Arquiteta e Urbanista, Mestre em Geografia, trabalhou por 39 anos no IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Autora de artigos e do livro “Preservação Urbana: gestão e resgate de uma história”. Como membro do ICOMOS – Comitê Internacional de Monumentos e Sítios, participou da Direção Nacional (hoje Diretora de Projetos) e integra Comitês Científicos Internacionais (hoje Vice-Presidente para América Latina e Caribe do Comitê de Paisagens Culturais). Membro do Conselho Estadual de Cultura de SC (2017-21).



**BRUNO L. GONÇALVES** – Arquiteto e Urbanista, Agente de Desenvolvimento Regional pela FURB (2012), Especialista em Sustentabilidade: ambientes urbanos e edificações (FURB, 2019), Mestrando no PPG em Desenvolvimento Territorial Sustentável da UFPR. Integrante do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais - NEUR/FURB, atuando em consultorias para municípios na área de planejamento urbano, como atualizações e revisões de Planos Diretores Municipais.



**CARLA CAROLINE TOMASELLI** – Arquiteta e Urbanista (UFPR, 2001), Especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano (GTU-Internacional, 2002), Mestre em Desenvolvimento Regional (FURB, 2008). Desenvolve trabalhos de arquitetura e urbanismo (área de concentração: planejamento urbano e regional e meio ambiente). Participou da elaboração de planos diretores no Paraná e Santa Catarina. Foi professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da FURB (2011-2019) e integra o NEUR/FURB.



**CARLA CINTIA BACK** – Arquiteta e Urbanista pela UFSC (1987) e Mestre em Engenharia Ambiental pela FURB (2004). Professora Titular (1997-2021) e Coordenadora do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais/FURB. Presta assessoria e consultorias aos municípios na área de planejamento urbano (plano diretor), com credenciamento em 2005 pelo Ministério das Cidades, e membro do Cadastro de Consultores e Capacitadores com Experiência no Apoio à Elaboração de Planos Diretores Municipais Participativos.



**CARMEN SUSANA TORNQUIST** – Licenciada em História pela UFRGS, Mestre em Sociologia e Doutora em Antropologia pela UFSC. Professora do PPGPLAN – UDESC (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) e participante do LABTRAMS (Laboratório de Pesquisa em Trabalho, Mobilidade e Movimentos Sociais). Coordenadora da Casa da América Latina – Seção Santa Catarina.



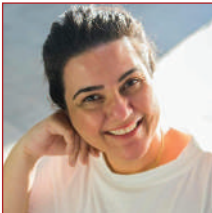
**CÉSAR ISMAR SCHENINI** – Produtor cultural, militante nos movimentos sociais, dirigente da UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias), representante da UFECO no Conselho Consultivo do Parque do Rio Vermelho. Ocupa a cadeira de vice-presidente da FAMESC (Federação das Associações de Moradores do Estado de Santa Catarina). Representante em Santa Catarina da AVICO (Associação de Vítimas e Familiares de Vítimas de Covid19).



**CLAUDIA ELISA POLETTO** – Arquiteta e Urbanista, Mestranda em Arquitetura e Urbanismo (POSARQ/UFSC) e Conselheira do CAU/SC.



**DANIELA LOPES** – Arquiteta e Urbanista, Mestre em Cooperação Internacional e Arquitetura de Emergência pela Universidade Internacional da Catalunia, membro da Diretoria do Sindicato dos Arquitetos – Seção SC (SASC) (2018/2021-2021/2023).



**DANIELA SARMENTO** – Arquiteta e Urbanista, Mestre em Desenvolvimento Regional (FURB) e Conselheira Federal e Vice-Presidente do CAU/BR.



**DENISE DE SIQUEIRA** – Graduada em Relações Internacionais e Pós-Graduada em Administração, Gestão Pública e Políticas Sociais. Mestre em Arquitetura, História e Urbanismo/UFSC. Servidora e Pesquisadora pelo método autoetnográfico e pesquisa-ação do Programa Ecoando Sustentabilidade UFSC e do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa de Surf (SandS). Membro do Comitê de Acessibilidade da UFSC na ABNT. Ativista da ONG socioambiental Route Institute. Atleta da Equipe Brasileira de Parasurfing/Isa ParaSurfing Classification ID 77.



**DOUGLAS TADASHI MAGAMI** – Doutorando em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo. Defensor Público e Membro do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.



**EDÉSIO FERNANDES** – Jurista e urbanista, Mestre e Doutor em Direito, membro da DPU Associates e do Lincoln Institute of Land Policy, Fellow of the RSA - Royal Society of Arts, Manufactures and Commerce.



**ELAINE TAVARES** – Jornalista, Doutora em Serviço Social (UFSC, 2019) e Mestre em Comunicação Social (PUC/RS, 2001). Atua como jornalista e pesquisadora no Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA/UFSC). Alimenta o blog Palavras Insurgentes e escreveu, entre outros, os livros “Jornalismo nas margens – uma reflexão sobre comunicação em comunidades empobrecidas” (2004) e “Em busca da utopia – os caminhos da reportagem no Brasil dos anos 50 aos anos 90” (2008). Atua na Rádio Campeche e moradora deste distrito.



**ELSON MANOEL PEREIRA** – Professor Titular da UFSC. Pesquisador do CNPq. Graduado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, 1985), Doutorado em “Urbanisme et Aménagement” (Instituto de Urbanismo de Grenoble, 1999) e Pós-Doutorado no Instituto de Geografia Alpina (Grenoble).



**FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA** – Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) desde 2011 e desenvolve pesquisas sobre planos diretores municipais, planejamento conflitual e grandes projetos urbanos. Trabalhou na área de planejamento na Prefeitura do Rio de Janeiro (1988-2010) e no Ministério das Cidades (2003-2005), entre outras instituições.



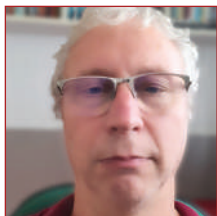
**FERNANDA AIDÊ SEGANFREDO DO CANTO** – Formada pela UFSC em Design gráfico (2009) e Museologia (2020), vice-presidente da Associação Coletivo UC da Ilha. Membro da União Internacional de Conservação da Natureza (UICN) e da Rede de Educadores em Museus de Santa Catarina (REM/SC).



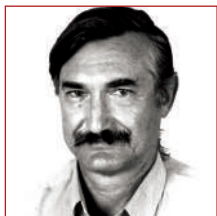
**FERNANDA MACHADO DILL** – Doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFSC. Pesquisadora junto às comunidades indígenas Kaingang de Santa Catarina.



**FLÁVIO L. ALÍPIO** – Arquiteto e Urbanista graduado pela UNISUL, Especialista em Desenvolvimento Regional pela UNISUL, Servidor Público Municipal da Prefeitura de Laguna/SC, Membro da diretoria do SASC (2021/2023). Na área de Habitação, atuou em planos, projetos, execução de obras e foi Conselheiro do Conselho Municipal de Habitação de Tubarão, presidindo entre 2013 e 2015. No Planejamento Urbano, acompanhou estudos e elaboração dos Planos Diretores de Laguna e Tubarão e condução de conferências municipais.



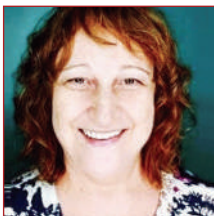
**FRANCISCO CANELLA** – Graduado em História pela UFRGS, Mestrado em Sociologia Política na UFSC e Doutorado em Ciências Sociais pela UERJ. É Professor de Sociologia da Universidade do Estado de Santa Catarina. Pesquisador na área de movimentos sociais urbanos e desenvolve projetos de extensão e de pesquisa em localidades da periferia da Grande Florianópolis. Leciona no Curso de Pedagogia e na Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – UDESC.



**GERT SCHINKE** – Ecologista e Historiador. Ex-vereador de Porto Alegre. Dirigente em várias entidades ecológicas no RS e SC. Autor dos livros “Ecologia Política” (Ed. Tchê, 1986), “Ecoplamento” (Ed. Insular, 2013), “O Golpe da ‘Reforma Agrária’”, (Ed. Insular, 2015-1a ed. e 2017-2a ed.). Membro Titular no Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo (PDP) de Florianópolis, durante todo o processo (2007 a 2017).



**GISELLE TANAKA** – Professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), desde 2018. Pesquisadora do LabHab FAUSP, desde 1997, e do ETTERN/IPPUR/UFRJ, desde 2011, nas áreas de habitação social, política urbana, movimentos sociais e planejamento conflitual. Atuou na Prefeitura Municipal de Santo André (2007), no Ministério das Cidades (2005) e no IPHAN (2008-2010), entre outras instituições.



**GRAZIA DE GRAZIA** – Assistente Social e Mestre em Planejamento Urbano e Regional. Assessora atualmente da UMP-RJ – União por Moradia Popular do Rio de Janeiro, Componente da Secretaria Executiva do Conselho das Cidades e da Coordenação do processo das Conferências das Cidades, pelo Ministério das Cidades. Componente da Coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana desde a criação a 2003.



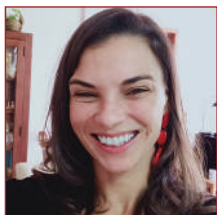
**GUSTAVO DE ANDRADE** – Arquiteto, Doutor em Urbanismo e Professor. Participa ativamente do debate urbano em Florianópolis, integrando coletivos, movimentos sociais e diferentes conselhos. Representou a UFECO no Conselho da Cidade de Florianópolis entre 2018 e 2021. É Professor Substituto no Curso de Arquitetura e Urbanismo da UDESC.



**HÉLIO CARVALHO FILHO** – Economista, Coordenador do Fórum da Bacia do Itacorubi. Representante Titular no Conselho Comunitário do Jardim Cidade Universitária – CONJARDIM no Conselho da Cidade de Florianópolis. Membro da Coordenação do Fórum da Cidade de Florianópolis e membro do GEMURB/ARQ/UFSC (Grupo da Mobilidade Urbana Sustentável).



**HENRIETTE LEBRE LA ROVERE** – Engenheira Civil pela PUC/RJ, Mestrado em Engenharia Civil na área de Estruturas pela COPPE/UFRJ, Doutorado e Pós-Doutorado em Engenharia de Estruturas na University of California (USA). Professora aposentada do Departamento de Engenharia Civil da UFSC. Coordenadora da Comissão do Uso do Solo/Subnúcleo da Bacia do PDP. Representante Titular no Conselho Comunitário dos Loteamentos Jardim Anchieta, Flor da Ilha e Jardim Germânia - CONFIA no Fórum da Bacia do Itacorubi.



**JANAÍNA ROCHA FURTADO** – Graduação em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (2004) e Mestrado em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (2007). Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em constituição dos sujeitos, atuando principalmente nos seguintes temas: cidade, atividade criadora, relações estéticas e psicologia da gestão de riscos e de desastres.

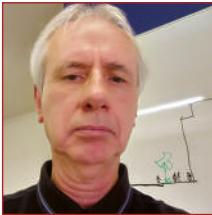


**JEFFREY HOFF** – Jornalista norte-americano, vive no Brasil há 30 anos. Foi professor visitante Fulbright na UFSC, publicou o jornal comunitário Folha da Lagoa, foi Presidente da Comissão Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis, representou a Lagoa no Plano Diretor Participativo e foi Secretário Executivo do Comitê da Bacia da Lagoa em Florianópolis.





**JOÃO CARLOS NOGUEIRA** – Sociólogo, Doutorando Ciência da Cultura/Cultura Material e Gestão do Território/ UTAD Portugal. Diretor Executivo e Pesquisador do Observatório de Pesquisas e Políticas Públicas Reafro/UFSC. Coordenador Geral do Núcleo de Estudos Negros – NEN. Membro da Cátedra de Combate ao Racismo UFSC/UNESCO. Subsecretário de Ações Afirmativas da SEPPIR/Presidência da República (2005-2007) e Secretário Executivo da SEPPIR/ Presidência da República-PR (2011-2013).



**JORGE LUIZ VIEIRA** – Arquiteto e Urbanista, Graduado pelo Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Doutor em Arquitetura pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura (PROPAR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).



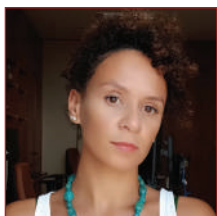
**JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA** – Professor do Departamento de Transportes e dos Programas de PG em Planejamento Urbano (PPU/UFPR) e Políticas Públicas (4P/UFPR). Coordenador do CEPPUR/UFPR. Pesquisas em planejamento e instrumentos de política urbana, desigualdades socioespaciais e relações de poder e conflitos nos processos de planejamento e gestão pública. Atuou em planos diretores e outros planos de desenvolvimento territorial e institucional pela Ambiens Sociedade Cooperativa (2000-2013).



**LAILA BEATRIZ DA ROCHA LODDI** – Arquiteta Urbanista graduada pela UFSC, Mestre em Cultura Visual pela Universidade Federal de Goiás e Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na UnB. Professora da Universidade Estadual de Goiás, orientou o Escritório Modelo (EMAU) desta instituição e desenvolve assessoria técnica em projetos de extensão popular. Pesquisa discursos, narrativas e imaginários em torno dos temas periferia, favelas e culturas populares.



**LINO FERNANDO BRAGANÇA PERES** – Arquiteto formado pela Faculdade de Arquitetura da UFRGS, 1977. Mestre em Arquitetura, 1986, e Doutor em Urbanismo DEP/FA/UNAM, México (1994). Professor aposentado pelo ARQ/UFSC, 1978-2015, Programa de Professor Voluntário da UFSC; Vereador de Florianópolis (2013-2016/2017-2020); Coordenador do GEMURB/ARQ/UFSC, Coordenação do Fórum da Cidade de Florianópolis e membro do BR Cidades/SC e IBDU. Presidente do Instituto Cidade e Território. Foi representante da UFSC no NGMPDP.



**LORENA PAULA JOSÉ DUARTE** – Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), filiada ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), foi assessora parlamentar na Câmara Municipal de Florianópolis entre 2017 em 2019 e atualmente é assessora parlamentar na Câmara dos Deputados.



**LUIZ ALBERTO SOUZA** – Arquiteto e Urbanista (UFSC, 1985); Advogado (FDJ, 1993); Mestre em Desenvolvimento Urbano (UFSC, 1991) e Doutor em Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ, 2005); Pós-Doutor pela Universidade de Sevilha (Espanha, 2015). Professor Universitário desde 1993; Avaliador de Cursos do MEC/INEP (Direito e Arquitetura). Presidiu o

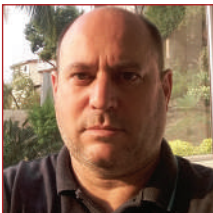
Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Joinville (IPPUJ) (2009-2011); foi Presidente do CAU/SC, 2015-2017) e atualmente é Presidente do IAB/SC (2020-2022).



**MANOEL ARRIAGA ANDRADE** – Arquiteto Urbanista formado em 1976 na FAU-USP. Mudou-se para Florianópolis, onde trabalhou na ETUSC/UFSC desde 1977 na área de projeto e planejamento do campus universitário. Ajudou a criar o GEMURB/UFSC, do qual foi representante no Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Elaborou projetos e coordenou o Plano Diretor da UFSC. Foi membro da coordenação do Fórum da Cidade. Membro do Instituto Cidade e Território. Aposentado da UFSC desde 2012.



**MARCELO LEÃO** – Advogado e Mestrando em Arquitetura e Urbanismo na UFSC. Tem graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1995). Atua na área do direito urbanístico, assessorando associações de municípios, municípios, movimentos sociais e profissionais do planejamento urbano nos processos de formulação, revisão, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos desenvolvimento urbano. É membro do IBDU.



**MARCO A. BISSANI** – Arquiteto e Urbanista, Mestre em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade – PGAU Cidade/UFSC, membro da Diretoria do Sindicato de Arquitetos de SC, SASC (2021/2023).



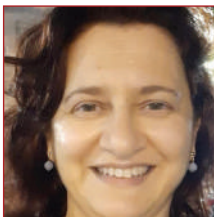
**MARIA DA GRAÇA AGOSTINHO** – Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFSC, 1986); Mestrado em Geografia – Desenvolvimento Regional e Urbano (UFSC, 1997); Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas (UFSC, 2008). Atuou como professora na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) nos Cursos de Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Pós-Graduação em Paisagismo.



**MARINA TONELI SIQUEIRA** – Arquiteta Urbanista (UFSC), com Mestrado na mesma área (USP) e Doutorado em Planejamento e Políticas Urbanas (UIC). Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da mesma instituição. Seu trabalho explora relações entre teoria urbana, diálogos norte e sul global, instrumentos de planejamento urbano, grandes projetos urbanos e direito à cidade. Foi representante da UFSC no Conselho Estadual das Cidades de SC.



**MIGUEL ANGEL POUSADELA** – Arquiteto e Urbanista, Graduado pela Facultad de Arquitectura y Urbanismo/Universidad de Buenos Aires (FAU-UNBA), Argentina. Diploma revalidado pela Universidade Federal de Santa Catarina (ARQ-UFSC) e Mestre em Engenharia Civil pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil (PPGEC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Foi professor da FAU-UNBA, do ARQ-UFSC e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).



**MÍRIAM SANTINI DE ABREU** – Jornalista e Doutora em Jornalismo (UFSC, 2019), Mestre em Geografia (UFSC, 2003) e Especialista em Educação e Meio Ambiente (UDESC, 2001). Autora do livro “Quando a palavra sustenta a farsa: o discurso jornalístico do desenvolvimento sustentável” (EdUFSC, 2006) e organizadora do livro “A rebelião do vivido no jornalismo independente de Florianópolis” (Letra Editorial; Pobres & Nojentas, 2020).



**NATALIA ALANO** – Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS, membro da Diretoria do Sindicato dos Arquitetos de SC - SASC (2021/2023) e compõe a Comissão de Revisão do Plano Diretor de Nova Veneza/SC.



**PATRYCK ARAUJO CARVALHO** – Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela USP (1995). Atualmente é Arquiteto da CEF e lotado na Gerência Executiva de Governo de São Paulo. É Diretor da FNA (Gestão 2020-2022) como Secretário de Políticas Públicas e Relações Institucionais. É Conselheiro Regional Sudeste do IBDU (Gestão 2018-2019 e 2020-2021). Atua desde 2002 em Administrações Públicas, colaborando na construção de Políticas Públicas na área de Habitação e Desenvolvimento Urbano, tendo se especializado em Regularização Fundiária.



**PAULO ANTONIO LOCATELLI** – Mestre em Ciências Jurídicas pela UNIVALI com dupla titulação com a Universidade de Alicante (IUACA). É Promotor de Justiça Titular da 32ª Promotoria de Justiça da Capital na área de Meio Ambiente, onde é coordenador pelo MP-SC (2013-2019). Atuação no Centro de Apoio Operacional Criminal

(2003-2007). Membro da diretoria da ABRAMPA. Professor das Disciplinas de Direito Ambiental e de Prática de Direitos Difusos e Coletivos e Diretor da Escola do MP-SC. Especialista em Direito Processual Civil e Direito Público na Unochapecó.



**PAULO RICARDO DO CANTO CAPELA** – Professor do Departamento de Educação Física da UFSC; Coordenador do Vitral Latino-Americano de Educação Física, Saúde e Esportes e da linha de investigação GECUPOM/Futebol/NEPEF/UFSC – Grupo de Estudos em Cultura Popular e de Movimento/Futebol pertencente ao Núcleo de Estudos Pedagógicos em Educação Física. Coordenador do Núcleo de Pesquisa Vitral e da linha de investigação Gecupom/Futebol/UFSC.



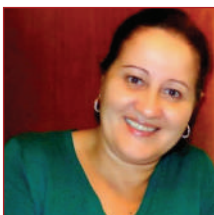
**RAQUEL ROLNIK** – Professora da FAU/USP, Urbanista especializada em política habitacional, planejamento e gestão da terra urbana. Foi Relatora Especial para o Direito à Moradia Adequada do CDH da ONU, 2008-2014. Foi Diretora de Planejamento da Cidade de SP, 1989-1992 e Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007) e Coordenadora de Urbanismo do Instituto Pólis, 1997-2002. Prestou consultoria em política urbana e habitacional a governos, ONGs e agências internacionais, como UN-Habitat. Autora dos livros “A Cidade e a Lei”, “O que é Cidade”, “Folha Explica São Paulo” e outros.



**RAÚL BURGOS** – Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP e Professor Titular do Departamento de Sociologia e Ciência Política da UFSC. Participante no processo de elaboração do Plano Diretor desde 1997, a partir da fundação do Movimento Campeche Qualidade de Vida, até o final do processo em 2017. Participante do Núcleo Distrital do Campeche do Plano Diretor Participativo e representante no Núcleo Gestor Municipal das ONGs ambientalistas pelo Instituto Socioambiental Campeche (ISA-Campeche) (2011-2012). Representante suplente da UFSC no NGM (2015-2017).



**RICARDO SOCAS WIESE** – Arquiteto Urbanista formado pelo ARQ/UFSC, Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Doutor pela Progettazione Ambientale pela Università di Roma - La Sapienza. É Chefe do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC.



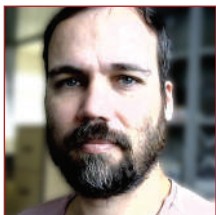
**RITA DE CÁSSIA DUTRA** – Graduação em Ciências Sociais, Mestrado em Engenharia Civil da UFSC e Doutoranda no PPG em Geografia da UFSC. Atua por muitos anos no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Consultora independente em gestão de risco de desastres do PNUD no Brasil, El Salvador, Guatemala e Costa Rica. Pesquisadora bolsista CAPES no Laboratório de Gestão Costeira Integrada da UFSC. Estágio em Política e Economia para Redução do Risco de Desastres pela Universidade Internacional da Flórida/Miami/EUA.



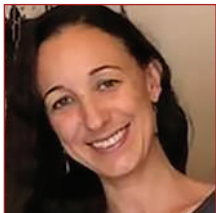
**ROBINSON H. ALVES** – Arquiteto formado na UFSC/SC em 1984, Turma Ponta do Coral. Atualmente exerce atividades com projetos arquitetônicos e obras na iniciativa privada; membro do NGMPDP (Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo), como Representante Distrital de Santo Antônio de Lisboa.



**ROSÂNGELA MIRELA CAMPOS** – Coordenadora do Fórum da Bacia do Itacorubi, desde 2009. Representante Suplente do CONJARDIM no Conselho da Cidade de Florianópolis - Biênios 2018/2020 e 2020/2022. Formada em Nutrição pela UFSC com especialização em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz.

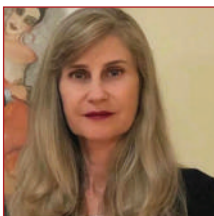


**SAMUEL STEINER DOS SANTOS** – Arquiteto e Urbanista graduado pela UFSC, Doutorado em Geografia pela UFSC e Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC.



**SUMARA LISBÔA** – Arquiteta e Urbanista graduada pela UFSC, possui escritório com desenvolvimento de projeto e execução de edificações com enfoque na sustentabilidade. É sócia fundadora das ONGs Associação Catarinense do Bambu – BAMBUSC e Instituto ÇaraKura – IÇARA. Mestre em Projeto e Tecnologia do Ambiente Construído pelo PósARQ/UFSC. Atualmente, é membro do Conselho Consultivo da Rede Terra Brasil.





**SUZANE ALBERS ARAUJO** – Arquiteta Urbanista e Especialista em Gestão do Patrimônio Cultural Integrado ao Planejamento Urbano da América Latina pela Universidade Federal de Pernambuco. Trabalhou no IPUF por 33 anos. Foi Conselheira Estadual de Cultura (2013-2017) e Conselheira Municipal de Cultura de Florianópolis (2014-2018). É Presidente da Associação Catarinense de Conservadores e Restauradores de Bens Culturais – ACCR (2017-2023) e membra do Comitê Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS/BR.



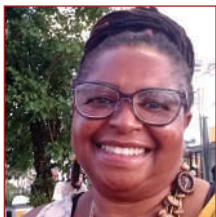
**THAISA KLEINUBING** – Arquiteta e Urbanista graduada pela UFSC com Master em Arquitetura Sustentável pela Universidade de Aalborg, Dinamarca. Especialista em certificações e simulações termo-energéticas. Atua na área de desenvolvimento urbano e elaboração de projeto e execução de edificações com ênfase na sustentabilidade e eficiência energética.



**THAYSE MENEZES REIS** – Arquiteta e Urbanista formada na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB/UFRJ) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).



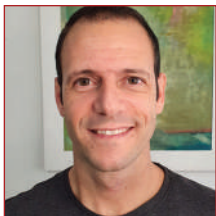
**VALESCA MENEZES MARQUES** – Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano (Geografia/UFSC) e Conselheira do CAU/SC. Trabalhou 28 anos na Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis, até 2021, sendo que nos últimos 15 anos atuou na elaboração de planos diretores municipais participativos.



**VANDA DE OLIVEIRA GOMES PINEDO** – Militante do Movimento Negro Unificado/SC (MNU), Professora Especialista em Educação Física Escolar, integrante do Fórum das Religiões de Matriz Africana.



**VERA LUCIA NEHLS DIAS** – Graduada em Ciências Sociais pela UFRGS, Mestre em Geografia pela UFSC e Doutora em Geografia Social pela Universidade de Le Mans/França. Atualmente, é Tutora do PET Geografia da UDESC. Pesquisadora na área de planejamento urbano, movimentos sociais e habitação. Desenvolve projetos de extensão e de pesquisa em localidades da periferia da Grande Florianópolis. Leciona no Curso de Geografia e na Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – UDESC.



**VINICIUS TAVARES CONSTANTE** – Mestre e Bacharel em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com conhecimento e experiência em planejamento regional e urbano, geoprocessamento e gestão de recursos hídricos. Servidor do Governo do Estado de Santa Catarina, atuando na Secretaria Executiva de Meio Ambiente.



**VITOR HUGO TONIN** – Economista e Mestre em Arquitetura, Urbanismo e História da Cidade, ambos pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas.



ALLAN RAMALHO FERREIRA  
ANA MARIA DA SILVA OLIVEIRA  
ANALÚCIA HARTMANN  
ANDRÉ BERTÉ  
ANDRÉ FÉLIX JUNCKES  
ANDRÉ RUAS DE AGUIAR  
ARACÍDIO DE FREITAS BARBOSA NETO  
ARLIS BUHL PERES  
AZÂNIA MAHIN ROMÃO NOGUEIRA  
BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN  
BETINA ADAMS  
BRUNO L. GONÇALVES  
CARLA CAROLINÉ TOMASELLI  
CARLA CINTIA BACK  
CARMEN SUSANA TORNUST  
CÉSAR ISMAR SCHENINI  
CHIARA GIAMBELLI  
CLARA BRAGANÇA BOSCHIGLIA  
CLAUDIA ELISA POLETTI  
DANIELA LOPES  
DANIELA SARMENTO  
DENISE DE SIQUEIRA  
DIEGO DIAS CAMEZ RODRIGUES  
DOUGLAS TADASHI MAGAMI  
EDÉSIO FERNANDES  
ELAINE TAVARES  
ELSON MANOEL PEREIRA  
FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA  
FERNANDA AIDÉ SEGANFREDO DO CANTO  
FERNANDA MACHADO DILL  
FLÁVIO L. ALÍPIO  
FRANCISCO CANELLA  
GERT SCHINKE  
GISELLE TANAKA  
GRAZIA DE GRAZIA  
GUSTAVO DE ANDRADE  
HÉLIO CARVALHO FILHO  
HENRIETTE LEBRE LA ROVERE  
IGOR AUGUSTO DE MARCH  
JANAÍNA ROCHA FURTADO  
JEFFREY HOFF  
JOÃO CARLOS NOGUEIRA  
JORGE LUIZ VIEIRA  
JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA  
LAILA BEATRIZ DA ROCHA LODDI  
LINO FERNANDO BRAGANÇA PERES  
LORENA PAULA JOSÉ DUARTE  
LUIZ ALBERTO SOUZA  
MANOEL ARRIAGA ANDRADE  
MARCELO LEÃO  
MARCO A. BISSANI  
MARIA DA GRAÇA AGOSTINHO  
MARINA IGLESIAS DINARDI  
MARINA TONELI SIQUEIRA  
MIGUEL ANGEL POUSADELA  
MÍRIAM SANTINI DE ABREU  
NATALIA ALANO  
PATRYCK ARAUJO CARVALHO  
PAULO ANTONIO LOCATELLI  
PAULO RICARDO DO CANTO CAPELA  
RAQUEL ROLNIK  
RAÚL BURGOS  
RICARDO SOCCAS WIESE  
RITA DE CÁSSIA DUTRA  
ROBINSON H. ALVES  
ROSÂNGELA MIRELA CAMPOS  
SAMLÁ GONÇALVES  
SAMUEL STEINER DOS SANTOS  
SUMARA LISBÔA  
SUZANE ALBERS ARAUJO  
THAISA KLEINUBING  
THAYSE MENEZES REIS  
VALESCA MENEZES MARQUES  
VANDA DE OLIVEIRA GOMES PINEDO  
VERA LUCIA NEHLS DIAS  
VINÍCIUS TAVARES CONSTANTE  
VITOR HUGO TONIN  
YURI CRISTIANO BERRIDO GHELER



9 788599 773031