

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

JIANA TOMAZ MORO

BREVE CONTRIBUIÇÃO SOBRE A GÊNESE DO PROCESSO DE
CONSTITUIÇÃO DO NÚCLEO GESTOR MUNICIPAL DO PLANO
DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS

Florianópolis-SC
2007.02

JIANA TOMAZ MORO

BREVE CONTRIBUIÇÃO SOBRE A GÊNESE DO PROCESSO DE
CONSTITUIÇÃO DO NÚCLEO GESTOR MUNICIPAL DO PLANO
DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Raúl Burgos

Florianópolis-SC
2007.02

BREVE CONTRIBUIÇÃO SOBRE A GÊNESE DO PROCESSO DE
CONSTITUIÇÃO DO NÚCLEO GESTOR MUNICIPAL DO PLANO
DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS

Por

JIANA TOMAZ MORO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, no Departamento de Serviço Social, do Centro Sócio-Econômico, da Universidade Federal de Santa Catarina, pela Banca Examinadora formada por:

Presidente: Prof. Doutor Raúl Burgos – Orientador, UFSC.

Membro: Prof.^a Doutora Maria Teresa dos Santos, UFSC.

Membro: Msc Zulamar Maria Bittencourt e Castro.

Florianópolis, Março de 2008.

LISTA DE SIGLAS

Áreas de Preservação Limitada –APL
Áreas Turísticas Residenciais - ATR
Área Verde de Lazer -AVL
Associação de Moradores do Campeche - AMOCAM
Associação de Surf do Campeche – ASC
Associação do Balneário dos Açores – ABA
Associação dos Moradores Ambientais da Ilha de Santa Catarina - AMAISC
Associação dos Moradores da Lagoa do Peri - AMLP
Associação dos Moradores do Pântano do Sul - AMPSUL
Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL
Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEG
Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina – CREA
Escritório Catarinense de Planejamento Integrado – ESPLAN
Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses – FEEC
Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB
IPUF- Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
Núcleo Distrital - ND
Núcleo Gestor Municipal - NGM
Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organizações Populares – NESSOP
Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis - PDAMF
Plano Diretores – PD
Plano Diretor Participativo – PDP
Plano Nacional de Desenvolvimento – PND
Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Urbano - SINTRATURB
União Florianopolitana de Entidades Comunitárias - UFECO
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

RESUMO

O trabalho ora apresentado aborda brevemente algumas descrições e análises acerca da constituição de espaços participativos no planejamento da política urbana florianopolitana. A aplicação do Plano Diretor Participativo de Florianópolis insere no cenário municipal instâncias participativas, as quais estão permeadas pela imanência entre democracia e disputa por projetos políticos. No bojo destes espaços participativos, encontram-se relações permeadas pelo conflito e pela disputa sobre o uso e ocupação do solo, portanto, o cenário da democracia vivenciado nestes espaços por sujeitos heterogêneos da sociedade civil é reconhecido como espaço de conflito, de disputa, onde se inscreve o poder e o antagonismo no seu centro.

Palavras – Chave: Democracia, Sociedade Civil, Plano Diretor

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SOCIEDADE CIVIL: ALGUMAS REFLEXÕES TEÓRICAS.....	13
2.1 Considerações acerca da democracia	13
2.2 Considerações acerca do conceito de Sociedade Civil.....	21
3. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS DO PROCESSO PARTICIPATIVO NA POLÍTICA URBANA	25
3.1 O Plano Diretor Participativo	27
3.2 Algumas considerações sobre os antecedentes do atual processo participativo do Plano Diretor em Florianópolis	28
4. O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DO NÚCLEO GESTOR MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS.....	38
4.1 Primeiro momento no funcionamento do Núcleo Gestor Municipal: Reuniões com os membros dos “segmentos sociais”	50
4.2 Breve descrição do processo de escolha dos representantes distritais no Núcleo Gestor Municipal.....	53
5. OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS.....	62
5.1 Audiências Públicas para a aprovação das diretrizes da leitura comunitária dos distritos: Um relato breve dos processos.....	66
5.2 Das complexas obrigações do Município.....	69
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS	77

1. INTRODUÇÃO

O trabalho ora apresentado elabora-se como uma tentativa de descrever e compreender, na cidade de Florianópolis, os processos de construção do Plano Diretor Participativo e seus desdobramentos através dos núcleos distritais, como instituições políticas que por sua natureza democrático deliberativa direta, instauram-se como alternativa possível à tradicional gestão da coisa pública representativa indireta. Os pressupostos conceituais de estudo trabalham com a idéia da imanência entre democracia e disputa por valores e projetos, o que poderíamos chamar nas palavras de Chantal Mouffe de “modelo agonístico” de democracia.

A descrição e análise do processo de constituição do Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo de Florianópolis constitui-se no nosso objeto de pesquisa, e motivou-se a partir de experiências vivenciadas no estágio curricular obrigatório da graduação em Serviço Social, realizado no Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organizações Populares da Universidade Federal de Santa Catarina no primeiro semestre do ano de 2007. Esta motivação é estritamente relacionada com o cenário político participativo de Florianópolis, uma vez que, nosso objeto de pesquisa está em plena vida ativa e atualmente concentra os principais sujeitos políticos do município.

A metodologia de pesquisa utilizada foi de pesquisa bibliográfica para delimitar o marco teórico, análise documental das atas lavradas das reuniões, entrevistas abertas, e pesquisa participante. As entrevistas nos orientaram para o entendimento do processo de constituição do Núcleo Gestor Municipal, discussões e disputas acerca da sua composição e informações sobre as relações estabelecidas entre os diversos sujeitos relacionados a este processo. A pesquisa participante ocorreu ao longo do segundo semestre de 2007 com a participação quinzenal em reuniões do Núcleo Gestor Municipal, em oficinas comunitárias e em Audiências Públicas de consolidação das diretrizes que permitiram um maior aprendizado acerca da constituição dos espaços participativos.

Neste sentido a divisão do trabalho está desenvolvida em quatro capítulos. No primeiro capítulo trabalhamos o marco teórico escolhido para orientar as análises realizadas. O pressuposto orientador está na perspectiva de que a democracia é reconhecida como espaço de conflitos, de disputa, onde se apreende a natureza do político, portanto, uma abordagem da democracia que inscreve a questão do poder e do antagonismo no seu centro. A sociedade civil,

estritamente relacionada a esta perspectiva democrática, é apreendida na complexa relação estabelecida por Gramsci entre sociedade política mais sociedade civil resultante do Estado no seu sentido amplo.

O segundo capítulo é dedicado a uma breve abordagem das ações políticas que contribuíram para o desenho atual da política urbana, em específico o Estatuto da Cidade e sua efetivação por meio dos Planos Diretores Participativos. Para tanto, consideramos a influência da sociedade civil como sujeito político nas lutas pela reforma urbana e pelo Estatuto da Cidade na sua possibilidade de se concretizar nos moldes de uma democracia participativa. Neste sentido, agregamos algumas considerações acerca da organização política da sociedade civil florianopolitana. Ressaltamos a dificuldade de reconstruir os antecedentes dos processos históricos motivados pela política no município, pois, são poucos os textos escritos que fazem memória a estes processos, entretanto, acreditamos que o leitor encontrará nas páginas seguintes informações sobre as lutas dos moradores frente às administrações públicas que privilegiam interesses particularmente do capital investido na especulação imobiliária.

No capítulo três o leitor encontrará considerações sobre o processo de constituição do Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Estas considerações, orientadas pelo marco teórico escolhido para realizar este trabalho, permitem análises sobre os espaços participativos compartilhados entre sociedade civil e sociedade política, enquanto cenários potenciais de confronto e disputa entre projetos políticos distintos, que se realizam ao alcançar à hegemonia de seus projetos. A relevância desse capítulo encontra-se na importância de se realizarem estudos sobre os novos formatos institucionais de participação que, considerem a complexidade da relação entre as democracias representativa e participativa.

Por fim o quarto capítulo condensa algumas reflexões acerca de experiências vivenciadas ao longo da pesquisa para este trabalho. Concentraremos o intuito em descrever e analisar, a luz do marco teórico escolhido um exemplo acerca da democracia agonista e suas implicações sobre a heterogeneidade da sociedade civil. Em seguida trataremos sobre as audiências públicas, realizadas ao final do ano de 2007, que consolidaram as leituras comunitárias em dois distritos do município. Por último, abordaremos algumas reflexões sobre a participação do Poder Público no processo de organização do Plano Diretor Participativo, cruzando-as com informações obtidas em entrevistas com sujeitos participantes deste processo, no intuito de refletir sobre os possíveis caminhos pelo qual este processo de elaboração do Plano Diretor poderá ser conduzido.

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E SOCIEDADE CIVIL: ALGUMAS REFLEXÕES TEÓRICAS

2.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA DEMOCRACIA

O conceito de democracia, como tantos outros presentes na teoria política, possui diversos significados e apresenta uma variação que implica no entendimento e nos usos que a ela se atribui. Portanto, tentaremos, brevemente, ilustrar alguns dos conceitos e abordagens mais utilizados na atualidade quando se fala em democracia; alguns destes conceitos de uso mais generalizado nas ciências sociais acabam por determinar os estudos e as análises realizadas pelos pesquisadores. Em particular nos interessa destacar a questão da “participação” no debate sobre a democracia. Segundo Santos e Avritzer

O debate democrático da primeira metade do século XX foi marcado pelo enfrentamento entre duas concepções de mundo e sua relação com o processo de modernização do Ocidente. De um lado, a concepção que C. B. Macpherson batizou de liberal-democracia (Macpherson, 1966) e de outro uma concepção marxista de democracia que entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania por parte de cidadãos entendidos como indivíduos-produtores (Pateman, 1970). Desse enfrentamento surgiram as concepções hegemônicas no interior da teoria democrática que passaram a vigorar na segunda metade do século XX. Essas concepções estão relacionadas com a resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 43).

A perspectiva de que a participação popular deve ficar restrita ao voto, na lógica meramente da democracia representativa, “foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 40).

Um caso exemplar do pensamento elitista dentro do paradigma liberal é a proposta de Joseph Schumpeter, particularmente em sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia* (1942). Na definição do seu modelo de democracia ele “argumentava que, con el desarrollo de la democracia de masas, la soberania popular, tal como la entiende el modelo clásico de la democracia, se há vuelto inadecuado” (MOUFFE, 2003, p. 96).

Segundo Paterman (1992), as análises de Schumpeter (1942) têm como ponto de partida a análise da teoria democrática, enquanto uma teoria de meio e fins. Seu método democrático é entendido como um arranjo institucional para se chegar às decisões políticas, no qual, os indivíduos dotados do poder de decisão disputam os votos do povo que será governado, ou liderado. Este é o método que possibilita a vivência da democracia, que o autor entende como disputa eleitoral pelos votos dos que serão governados. Com efeito, segundo Schumpeter (1942 apud PATERMAN, 1992, p. 12) a “democracia é um método político, ou seja, trata-se de um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar às decisões políticas – legislativas e administrativas”.

Sua compreensão sobre a participação num Estado democrático restringe-se e justifica-se no voto dos eleitores que, deve ser suficiente para manter a máquina eleitoral e os arranjos institucionais. No sistema de Schumpeter (1942 apud MOUFFE, 2003, p. 96), a democracia é definida como “el sistema en el que las personas tienen la oportunidad de aceptar o rechazar a sus dirigentes mediante un proceso electoral competitivo”.

Na teoria schumpeteriana, o único meio de participação aberto ao povo é o voto. A discussão, e a participação cidadã, não tem um papel especial ou central, ela é limitada e encontra significado na manutenção da máquina eleitoral e na garantia da alternância do poder entre os governantes.

Dentre os autores que destacam a importância dos procedimentos na definição e prática da democracia é fundamental assinalar a perspectiva do autor italiano Norberto Bobbio, em que o Estado Liberal é o pressuposto histórico e jurídico do Estado Democrático.

O Estado liberal e o Estado são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais (BOBBIO, 1986, p. 20).

Em Bobbio (1986), o conceito de democracia que se contrapõe às formas de governo autocrático é caracterizado por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem as pessoas que estão autorizadas a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos essas decisões serão tomadas.

Quanto às modalidades de decisão, o autor considera a regra da maioria como regra fundamental da democracia, ao menos a maioria daqueles a que compete tomar a decisão.

Nessa compreensão de democracia, para uma definição mínima da mesma, além de cidadãos com direito a participar e a existência de regras de procedimento para a maioria, é preciso que os que “são chamados a decidir ou a eleger, sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra” (BOBBIO, 1986, p. 21).

Com base nesse pensamento, Bobbio (1986) afirma que aos que são chamados para as decisões, devem ser garantidas algumas condições básicas, como os direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc.

Nessa perspectiva da democracia representativa, Bobbio (1986) coloca como dilemas o debate sobre a representação política, os poderes dos representantes e o conteúdo da representação. Para ele, atingindo o patamar do voto universal para os maiores e capazes, a possibilidade de expansão da democracia não estaria sujeita a discussão de quem vota, mas, onde se vota, na expansão dos votos para outros espaços, como os das fábricas.

Todavia, a única alternativa teórica ao modelo representativo seria a democracia direta, com o uso do referendo ou o uso do mandato imperativo, como forma intermediária, mas que, no entanto, é considerada pelo autor como impossível nas sociedades atuais, visto as complexidades referentes ao número de pessoas e a participação de todos nas tomadas de decisão.

Uma crítica severa ao modelo liberal, nos marcos das discussões sobre democracia na segunda metade do século XX encontra na perspectiva da “democracia participativa”,

[...] cujo fundamento é a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, do que deriva uma noção de democracia como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo (DAGNINO; OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 17).

Como modelo alternativo ao de democracia liberal representativa, encontramos nos escritos de Pateman (1992) referências a J. J. Rousseau, John Stuart Mill e George D. H. Cole, enquanto primeiros teóricos que pensaram a participação para além do ato de delegar funções a outrem, por meio do voto.

Conforme a autora, toda a teoria política de Rousseau apóia-se na participação individual do cidadão no processo político de tomada de decisão e para além do alcance institucional, a participação provoca um efeito psicológico nos que participam e garante uma inter-relação

continua entre o funcionamento das instituições e as atitudes dos indivíduos que interagem dentro dela.

Para Rousseau a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser (e permanecer) seu próprio senhor [...] uma segunda função da participação na teoria de Rousseau: ela permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo [...] uma terceira função é a de integração – ela fornece a sensação de que cada cidadão isolado “pertence” à sua comunidade (PATERMAN, 1992, p. 40-41).

Com a defesa do modelo de sociedade formada por pequenos proprietários camponeses, e a defesa de uma sociedade em que houvesse igualdade e independência econômica, pois considerava que as diferenças existentes não deviam levar às desigualdades políticas, Rousseau afirmava que certas condições econômicas são necessárias para um sistema participativo. Existindo as condições de propriedade de terra e as semelhantes condições econômicas os cidadãos poderiam agrupar-se enquanto indivíduos iguais e independentes.

A análise da operação do sistema participativo de Rousseau esclarece dois pontos: em primeiro lugar, que para Rousseau, a “participação” acontece na tomada de decisões; em segundo lugar, que ela constitui, como nas teorias do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo (PATERMAN, 1992, p.38).

Carol Pateman (1992) discute também, como foi mencionado, a teoria de outros dois estudiosos John Stuart Mil e George D. H. Cole, dos quais ela considera surgir, em relação a Rousseau, um avanço teórico na medida em que a teoria democrática participativa é retirada do contexto de uma cidade-estado de proprietários camponeses e colocada no de um sistema político moderno.

Como crítica ao processo democrático apresentado pelo chamado “modelo agregativo” (Segundo a interpretação de Mouffe, com ênfase “na agregação de preferências, disposta por meio de partidos políticos em que as pessoas teriam a capacidade de votar em intervalos regulares”), surge no último terço do século XX um novo paradigma de democracia, o modelo de “democracia deliberativa”. O modelo deliberativo está fortemente associado ao pensamento do filósofo alemão Jürgen Habermas e sua obra teórica fundamental em relação ao tema: *a Teoria da Ação Comunicativa* (1981).

Em linhas gerais a idéia central deste paradigma afirma que “en una sociedad y una organización política democrática las decisiones políticas deberían alcanzarse mediante un proceso de deliberación entre ciudadanos libres e iguales” (MOUFFE, 2003, p. 97).

A democracia deliberativa encontra sua especificidade e abordagem teórica na proposta de uma racionalidade normativa, que reconcilia a idéia de soberania democrática com a defesa de instituições liberais, “su objetivo no es abandonar el liberalismo sino recuperar su dimensión moral y establecer un estrecho vínculo entre los valores liberales y la democracia” (MOUFFE, 2003, p. 98).

Este modelo afirma que por procedimentos adequados de deliberação, pode-se alcançar tanto a defesa dos direitos liberais, quanto à legitimidade democrática entendida enquanto soberania popular, reformulando assim, a perspectiva de uma soberania popular que não coloque em risco os valores liberais.

[...] los demócratas deliberativos creen que estos peligros pueden evitarse, y de este modo permiten que los liberales abracen los ideales democráticos con mucho más entusiasmo del que han mostrado hasta ahora. Una de las soluciones propuestas consiste en reinterpretar la soberanía popular en términos intersubjetivos y en redefinirla como “un poder generado por medios comunicacionales” (MOUFFE, 2003, p. 98).

Neste modelo, a base principal do entendimento do procedimento democrático também está na forma e não na substância da democracia. Sendo essa forma procedimental permeada por um conjunto de valores e uma forma única de organização política.

Na teoria Habermasiana é fundamental a questão do procedimento democrático. Nesta análise os procedimentos não podem colocar limites ao alcance e conteúdo da deliberação, mas é justamente a restrição procedimental do discurso que eliminará as posições dos participantes que não podem ser aceitas no discurso moral institucionalizado. Trata-se então de,

[...] un enfoque estrictamente procedimental en el que no se ponen límites al alcance ni al contenido de la deliberación. Son las restricciones procedimentales de la situación de discurso ideal las que eliminarán las posiciones que los participantes no puedan consensuar en el discurso moral [...] La base de legitimidad de las instituciones democráticas deriva del hecho de que las instancias que exigen un poder obligatorio lo hacen partiendo de la presunción de que sus decisiones representan un punto de vista imparcial que atiende por igual a los intereses de todos (MOUFFE, 2003, p. 100-101).

A importância do procedimento na perspectiva Habermasiana leva os participantes a se depararem com situações complexas durante o processo deliberativo, isso porque, permeadas pela moralidade, as restrições impostas pelos procedimentos acabam por eliminar as opiniões que não estão de acordo com a moral que envolve as instituições e os processos democráticos.

Na teoria deliberativa, o que irá garantir o caráter democrático do procedimento é a sua capacidade de gerar um poder comunicativo que estabeleça as condições para o consentimento livre de todos. Quanto mais igual o processo e maior a imparcialidade moral do procedimento, maior é a garantia de que o consenso foi obtido pela racionalidade, e não pelo simples acordo de interesses.

[...] no es suficiente con tener en cuenta los intereses de todos y lograr un compromiso que establezca un *modus vivendi*. El objetivo es generar un “poder comunicativo”, y esto exige establecer las condiciones para un asentimiento libremente otorgado por todos los interesados, de ahí la importancia de buscar precedimientos que garanticen la imparcialidad moral. Sólo entonces puede uno estar seguro de que el consenso que se obtiene es racional y no un mero acuerdo (MOUFFE, 2003 p.101).

Desta maneira é central para a eficácia da democracia deliberativa a busca por procedimentos que garantam a imparcialidade moral numa premissa da igualdade entre os sujeitos envolvidos no processo garantindo, assim, o alcance do consenso por meio da racionalidade adquirida pela idéia de que a comunicação é premissa para a garantia de um processo democrático.

A teoria Habermasiana advoga que a legitimidade das instituições democráticas deva ser proveniente do fato de que as instâncias do poder coercitivo afirmam suas prerrogativas com o discurso da imparcialidade, encontrando suas bases no consenso e no discurso racional. Subentende-se assim que, os conflitos de interesses oriundos da diferença entre as posições no sistema produtivo e das diversas concepções de mundo seriam “apaziguados” em razão das conquistas de um sistema baseado, repetimos, no consenso e no discurso racional.

No marco da teoria democrático participativa e, partindo dos pressupostos teóricos trabalhados por Chantal Mouffe (2003), entendemos a democracia como espaço de conflitos, de disputa, onde se apreende a natureza do político e, portanto, uma abordagem da democracia “que inscreve a questão do poder e do antagonismo em seu centro”, a esse modelo Mouffe (2003) irá chamar de modelo “agonístico” de democracia.

Mouffe (2003) critica os pontos de vista da teoria política contemporânea centrados na idéia de que *a democracia não tem adversários*, idéia fundada na concepção da desaparecimento da

oposição entre a esquerda e a direita que desembocaria em uma concepção “centrista” que absorveria tanto a esquerda quanto a direita, a saber, a nova social democracia. Esta posição é sustentada por A. Giddens como “a terceira via” entendida como uma “renovação da socialdemocracia”, “la ‘renovación’ propuesta consiste de hecho em vaciar al proyecto socialdemócrata de su componente anticapitalista” (MOUFFE, 2003, p.122).

Conforme a crítica da autora, esta concepção defendida pelo “nuevo laborismo”, propõe para a política soluções que supostamente beneficiariam a todos na sociedade, esse é justamente o defeito desta perspectiva, pois desconsidera a divisão de classes na sociedade como sua característica intrínseca:

[...] al afirmar que en la actualidad una política radical debería trascender esta división y concebir la vida democrática como un diálogo, los defensores del centro radical quieren dar a entender que actualmente vivimos en una sociedad que ha dejado de estar estructurada por la división social. (MOUFFE, 2003, p. 123).

Essa idéia exclui do cenário político os conflitos, as relações de poder e as disputas oriundas das posições dos atores políticos e seus projetos. Nesta perspectiva, o consenso permitiria que as escolhas acabassem por beneficiar a toda a sociedade, ignorando os interesses antagônicos no cenário de disputa democrático.

Conforme Chantal Mouffe (2003) um dos defeitos de análise da democracia deliberativa sobre os processos democráticos é que a mesma, ao postular uma esfera pública onde o poder teria sido eliminado e onde um consenso racional poderia ser produzido, fica impossibilitada de reconhecer como dimensão política da democracia, a dimensão do antagonismo decorrente do pluralismo de valores.

A idéia de Mouffe (2003) é promover uma discussão que permita construir uma perspectiva onde a cidadania democrática é construída com ênfase nos tipos de prática e não nos tipos de argumentação.

Com a ênfase nos tipos de prática, a autora defende a importância do entendimento de que o poder é constitutivo das relações sociais e o “reconhecimento do antagonismo e seu caráter inerradicável, que decorre do pluralismo de valores” é fundamental (MOUFFE, 2003, p.173).

Sendo assim a autora considera necessário um modelo democrático que apreenda a natureza do político, ou seja, reconheça a questão do poder e do antagonismo nas relações que se estabelecem em seu centro.

Neste contexto apresenta a possibilidade de um modelo democrático alternativo denominado de “pluralismo agonístico”, fundado não na idéia de “inimigo”, mas na de “adversário”, e onde as idéias das pessoas são combatidas, e não o direito de defenderem seus ideais. Portanto, um cenário onde a disputa e o antagonismo, transformado em agonismo, são reconhecidos.

Na sua crítica ao modelo da democracia deliberativa, a autora afirma que este falha ao acreditar ser possível, numa esfera que agrega diversos interesses, a obtenção de um consenso racional, e não reconhecer que o consenso sempre exclui outras possibilidades e opiniões individuais, ou seja, “todo consenso so existe como resultado temporal de una hegemonía provisional, como una estabilización del poder, y que siempre implica alguna forma de exclusión” (MOUFFE, 2003, p.117).

A esta concepção de pluralismo agonístico, a autora vincula as categorias “política” e “o político”, isso porque a compreensão da distinção entre os dois e a complementaridade que eles estabelecem entre si permitiria visualizar no campo da disputa democrática o “pluralismo agonístico”.

Neste sentido a compreensão de “política” e “o político”, trabalhados pela autora ficam assim expressos:

Con “lo político” me refiero a la dimensión de antagonismo que puede adoptar muchas formas y surgir en distintos tipos de relaciones sociales. La “política”, por otra parte, designa el conjunto de prácticas, discursos instituciones que tratan de establecer un cierto orden y organizar la coexistencia humana en condiciones que son siempre potencialmente conflictivas porque se ven afectadas por la dimensión de “lo político” (MOUFFE, 2003, p. 114).

A presença do pluralismo agonístico na democracia, e nos processos que a ela concernem, incidem na compreensão de que o cenário da “política”, permeado pelo “o político”, configura-se num espaço constituído por diversos sujeitos e interesses, ambos inerentes ao processo democrático e, portanto, constitutivos das relações de poder que se estabelecem na disputa democrática.

A importância da vinculação do agonismo aos processos democráticos, coloca no cenário a disputa entre adversários e não inimigos. O foco das disputas não são as paixões individuais (embora elas estejam presentes), mas sim os projetos políticos que orientam as ações dos diversos sujeitos.

2.2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL

A compreensão do conceito de sociedade civil como se constitui, em que cenário se insere e como se articula é de grande importância para a pesquisa que propomos realizar neste trabalho. Nesse sentido, apesar das dificuldades de delimitação e síntese, uma breve discussão sobre os principais argumentos acerca deste conceito na teoria sociológica será feita nas linhas que se seguem.

Na década de 1990 o conceito de sociedade civil que se propaga nos espaços acadêmicos e nos discursos dos movimentos sociais, e torna-se a idéia “hegemônica”, é de cunho liberal; com a idéia “da sociedade civil como a esfera virtuosa que se contrapõe ao Estado como expressão da pura dominação. [...] na sua versão mais sofisticada, a sociedade civil se encontra numa dupla interface entre Estado e o “mercado”” (DAGNINO; OLVERA E PANFICHI, 2006, p.16).

Esse discurso, que se desenvolveu durante a década de 1980, encontrou na América Latina um terreno fértil em que, aliado à luta pela transição dos regimes militares para processos democráticos, é articulada à ideologia neoliberal do Estado mínimo na década de 90. No Brasil aliou-se com a política do voluntariado, do governo Fernando Henrique Cardoso, centrada no conceito de “espaço público não estatal”.

É esse discurso que alicerça a trajetória de muitas organizações da sociedade civil ao longo das décadas de 1980 e 1990 configurando um cenário no qual as ações desses sujeitos se constituem numa dinâmica contraposta ao Estado no sentido de que suas reivindicações, demandas e ações não objetivam as instâncias institucionais estatais, mas, são qualificadas pela idéia do voluntariado na sociedade civil: as pessoas são consideradas responsáveis pela melhoria da sociedade, são suas ações individuais que modificarão a realidade.

Essa lógica da participação, centrado no voluntariado, incide numa despolitização das relações sociais, do cenário político institucional e da efetivação dos direitos, enquanto instrumento de justiça social.

As contribuições teóricas de Arato e Cohen (1994), para a análise do conceito de sociedade civil, com a influência da doutrina habermasiana, se concentram na idéia de que a sociedade civil se configura enquanto uma esfera pública não estatal e uma esfera privada não econômica: “a sociedade civil constitui uma dimensão do mundo da vida, assegurada pelos direitos que a

pressupõem, ao mesmo tempo em que se diferencia das esferas da economia e do Estado” (ARATO; COHEN, 1994, p.156).

Arato e Cohen (1994, p. 152) afirmam que em Habermas não encontramos uma teoria da sociedade civil, entretanto, a distinção que o autor faz entre a “lógica sistêmica e a lógica do mundo da vida nos permite situar a sociedade civil no interior de um marco analítico capaz de facilitar uma análise abrangente das varias dinâmicas das sociedades ocidentais contemporâneas”.

Contudo, apesar da força desta matriz conceitual nos dias atuais, o conceito gramsciano de sociedade civil continua a orientar os estudos sociais no Brasil. É esta abordagem que, acreditamos nos permitir uma aproximação com mais precisão da realidade organizativa da sociedade civil em Florianópolis.

Em Gramsci, conforme analisa Coutinho (1981), a sociedade civil não é entendida fora do campo do Estado, nem como oposição dicotômica a ele. Gramsci trata o Estado em sentido amplo, como uma conjugação entre sociedade política e sociedade civil, nos permitindo pensar o Estado na sua complexidade. Assim, para o autor, “na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (nesse sentido seria possível dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia encouraçada de coerção)” (GRAMSCI, 2000, p. 244).

Essa concepção de Gramsci inaugura a concepção de “Estado amplo” composto ao mesmo tempo pela sociedade política que é o Estado em sentido estrito, formado pelos mecanismos utilizados pela classe dominante que detêm o monopólio legal da repressão e da violência, e que, juntamente com os aparelhos burocrático e policial militar, exercem a coerção; e a sociedade civil, composta pelas organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, ou ainda, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em relação à sociedade política (COUTINHO, 1981).

Nessa perspectiva, a sociedade civil é entendida por Gramsci (2000, p. 225), “no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo Ético do Estado”. Sendo assim, a sociedade civil torna-se um espaço privilegiado de disputa política e de vivência participativa na perspectiva de um Estado máximo, amplo, democrático e participativo, deve congrega os diversos grupos sociais e, portanto, instaurar um cenário propício à construção de projetos de sociedade agregadores.

Nesse contexto, insere-se a noção de heterogeneidade da sociedade civil, com a qual compreendemos a diversidade de atores sociais, de práticas, de concepção de sociedade e de projetos políticos que compõem a mesma. Nesse sentido, rompe-se com a idéia de que a sociedade civil é composta por sujeitos e projetos homogêneos, turvando-se a compreensão de sua natureza.

A sociedade civil é composta por uma heterogeneidade de atores sociais (entre eles, atores conservadores), que desenvolvem formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns) e uma grande pluralidade de projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive, não civis ou pouco democratizantes (DAGNINO; OLVERA e PANFICHI, 2006 p. 27).

Esse cenário que aglomera em seu cerne diferentes projetos políticos de sociedade conseqüentemente instaura uma relação conflituosa e de disputa e nos afastando da “visão apologética da sociedade civil, considerada como pólo de virtudes democratizantes” (DAGNINO; AVRITZER e PANFICHI, 2006, p. 16). Esse afastamento nos leva a considerar os conflitos e disputas, devido aos diferentes projetos políticos que orientam as ações dos sujeitos que compõe a sociedade civil. É esse o entendimento de sociedade civil que nos orientará nesse trabalho por acreditarmos que se ajusta à compreensão de nosso objeto empírico.

A luta pela ampliação dos espaços de participação da sociedade civil, no cenário político institucional estatal, configura-se no Brasil pós Constituição Federal. Este é o cenário em que são constituídos espaços de participação como os Conselhos de Direitos, Planos Diretores, Audiências Públicas, Orçamentos Participativos nas quais organizações da sociedade civil, de cunho progressista fazem valer a sua participação e, para além, as suas potencialidades reivindicatórias, propositivas e operativas.

Nosso objetivo de pesquisa se inscreve numa experiência de planejamento participativo das políticas públicas, especificamente àquela relacionada ao espaço urbano. Nesse sentido centraremos nossa atenção no processo de criação de espaços participativos constituídos por sujeitos da sociedade civil e do Estado com projetos diferenciados e até antagônicos de desenvolvimento da cidade e da sociedade.

Esta compreensão orientará a descrição do processo de constituição do Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor de Florianópolis, assim como, a análise dos conflitos e a disputa nos espaços democráticos participativos.

Neste sentido compreendemos a heterogeneidade dos sujeitos envolvidos neste processo e os diferentes projetos políticos que os mesmos defendem nestes espaços, bem como, a disputa pela possibilidade da criação de espaços participativos dentro do Estado e, em seguida, pela execução de seus projetos.

3. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS DO PROCESSO PARTICIPATIVO NA POLÍTICA URBANA

Em virtude da realidade vivenciada pela população brasileira na década de 1980, o tema da participação política se desenvolve no bojo do processo de redemocratização política e de ampliação e democratização dos espaços públicos profundamente minados durante o período da Ditadura Militar.

As mobilizações populares em defesa da ampliação dos canais de participação institucionais e do controle social tiveram reflexo sobre a Assembléia Nacional Constituinte levando-a a se configurar como um cenário onde a presença de movimentos sociais e organizações sociais, postularam novos espaços participativos com a influência de uma diversidade de atores e arranjos nas instituições políticas.

Whitaker et al Michilles (1989) assinala que a trajetória das mobilizações por meio das plenárias, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte podem ser desdobradas em algumas fases principais. O período inicial compreende desde a mobilização pelas eleições diretas até a aprovação da emenda nº 26 que convocou a constituinte:

[...] uma fase de sensibilização para a participação organizada e de início da articulação em nível nacional na luta por uma constituinte eleita especificamente para este fim. Este objetivo não foi alcançado, mas apesar da frustração resultante, os grupos, entidades e movimentos que atuaram em 1985 se lançaram numa segunda fase: formular propostas para a nova Constituição combinada com a mobilização com vistas às eleições do Congresso constituinte e ao engajamento de candidatos na defesa das propostas populares (WHITAKER et al MICHILLES, 1989, p.52).

Este segundo período de formulação das propostas foi sucedido por uma terceira fase iniciada no ano de 1987. Após uma série de derrotas, a primeira vitória da mobilização popular foi alcançada com a incorporação da iniciativa popular ao regimento interno. Esta consistia num direito de apresentação de Emendas ao Projeto da Constituição; para tanto, precisaria ser subscrita por mais de 30.000 eleitores e organizada por no mínimo, três entidades associativas legalmente constituídas.

A partir de então os plenários se consolidaram como forma de organização, induzindo o surgimento de grupos em todo o país e a participação das organizações populares no processo de coleta de assinaturas. Sua atuação

prosseguiu no acompanhamento das decisões que foram sendo tomadas. (WHITAKER et al MICHILLES, 1989, p.54).

A mobilização social apoiada no novo instrumento reuniu 12.265.854 assinaturas distribuídas num total de 122 emendas populares. Este número expressa qualitativamente a capacidade de organização e de pressão que a articulação de entidades e grupos da sociedade civil alcançou ao longo do processo da Constituinte.

Dentre as emendas populares, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana apresentou a Emenda Popular de Reforma Urbana que postulava a idéia de “Direito a Cidade” para todas as pessoas que nela vivem. Em suas linhas se desenhava uma nova concepção de desenvolvimento urbano:

1- A necessidade de que as cidades cumprissem sua “função social”, garantindo justiça social e condições de vida digna para todos no espaço urbano; 2- A subordinação do direito à propriedade às condições de necessidade social, e ainda entre outros instrumentos a penalização das grandes propriedades ociosas através da cobrança de imposto progressivo e a regularização fundiária e urbanização das áreas urbanas ocupadas; 3- A gestão democrática e participativa da cidade (DAGNINO, 2002, p. 146).

Apesar da intensa pressão, a demanda apresentada pelos movimentos urbanos não foi contemplada em sua totalidade. Ainda assim, essa foi a primeira vez que nossa Carta Magna apresentou um capítulo específico para o trato da política urbana.

Os Art. 182 e 183 do Capítulo II descrevem como objetivo da política urbana a ordenação do pleno de desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como, a garantia do bem-estar de seus habitantes e o responsável por sua execução: o Poder Público Municipal.

Entretanto, é somente com a aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, treze anos mais tarde, que foi regulamentado o instrumento para a efetivação desta política: o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade rege a participação cidadã nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial tendo em vista a garantia da realização do Direito à Cidade. Constitui-se num instrumento legal que assegura aos brasileiros o seu direito de acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, assim como, ao trabalho, ao lazer e a uma cidade justa e democrática.

3.1 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

A luta pela participação popular no Brasil levou ao surgimento, de um cenário marcado pela existência de espaços institucionais diversos. A Constituição Federal, embora não tenha normatizado estes espaços, acabou por sinalizá-los no horizonte do debate e da efervescência da democracia participativa.

Estes ambientes públicos de participação e controle social como os Conselhos de Direitos, reuniões do Núcleo Gestor, Orçamento Participativo, etc, configuram-se com características e atribuições diferenciadas, todavia, partem todos de uma mesma premissa: constituem-se como instrumentos de participação política por meio da inserção da sociedade civil no debate público frente às dificuldades e contradições das sociedades contemporâneas assoladas pelo capitalismo e pelas diferenças sociais inerentes a ele.

Nesta perspectiva de participação, em que os espaços institucionais do “fazer político” são construídos de maneira tradicional “por dentro do Estado”, insere-se, inovadoramente, a elaboração e/ou revisão dos Planos Diretores. Este processo, também foi o palco da criação dos Conselhos de Direitos e do Orçamento Participativo (que não se tornou obrigatório por lei específica).

É por meio da participação no Estado que se constitui o cenário participativo do Plano Diretor. Os sujeitos envolvidos no processo representam o conjunto de segmentos do tecido social; sua construção política parte de uma na perspectiva de Estado atravessado por uma participação cidadã que não se restringe ao ato de votar, ocupando espaços na elaboração e controle das políticas públicas.

O Plano Diretor Participativo é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade para a política de desenvolvimento urbano do município e deve ser elaborado, implementado e revisto através de um processo democrático participativo. O Plano Diretor está em processo de elaboração e a participação popular nas políticas urbanas está sendo construída no decorrer do processo.

Nos termos do Capítulo III, artigo 41, do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Participativo é obrigatório para cidades:

- I. com mais de 20 mil habitantes;

- II. integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;
- III. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4^o¹ do art. 182 da Constituição Federal;
- IV. integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

No que se refere à construção dos espaços participativos, o Plano Diretor apresenta-se como um desafio tanto à sociedade civil quanto aos gestores públicos. Ao município cabe a responsabilidade de criar estratégias (políticas, orçamentárias e publicitárias) que assegurem o processo democrático participativo, pois, caso a administração pública continue mantendo as velhas formas de relação com as organizações da sociedade civil, o Plano Diretor terá um alcance bastante limitado não cumprindo sua missão de gerar espaços públicos de participação.

3.2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ANTECEDENTES DO ATUAL PROCESSO PARTICIPATIVO DO PLANO DIRETOR EM FLORIANÓPOLIS

Antes de iniciarmos a discussão sobre o atual processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, é necessário resgatar alguns fatos que, somados a realidade do município, integram o mosaico histórico da configuração da luta urbana na Cidade.

O centro de Florianópolis (chamado distrito sede) foi a primeira região da cidade a sofrer intervenções públicas na elaboração de leis relativas ao planejamento urbano, constituindo-se assim, como o primeiro palco de polêmicas em torno às propostas municipais de Plano Diretor.

O primeiro Plano Diretor de Florianópolis, elaborado em 1952 com aprovação em 1954 e vigência até 1976, foi elaborado por dois urbanistas gaúchos. O imperativo para o planejamento da cidade era a necessidade de conduzi-la à um processo de modernização promovendo seu desenvolvimento econômico, industrial e comercial: “o plano proposto buscou traçar soluções

¹ Os instrumentos previstos no §4^o são: **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.

urbanísticas que contribuíssem para tirar a cidade do atraso diagnosticado e isso deveria dar-se com a industrialização” (RIZZO, 1993, p19).

O segundo Plano Diretor do município começou a ser elaborado em 1967 com base nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PND). O Planejamento seguia os moldes da época: transformação das capitais dos estados em regiões metropolitanas. (RIZZO, 1993, p.21).

Sendo assim, em 1971 elaborou-se o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis - PDAMF. O Plano Diretor do Município de Florianópolis estaria contido neste plano metropolitano.

O objetivo do PDAMF era a transformação de Florianópolis em um grande centro urbano capaz de equilibrar a atração de São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, polarizando progressivamente o espaço catarinense e catalisando a integração e o desenvolvimento harmônico do Estado tratando-o como uma unidade autônoma da federação brasileira.

Este plano, elaborado pelo Escritório Catarinense de Planejamento Integrado (ESPLAN) em 1971, foi aprovado pela Câmara Municipal em 1976 e teve vigência até 1996. O ano de 1982 foi marcado pela aprovação do Plano Diretor da Trindade (parte do distrito sede), e no ano de 1985 foi a vez do Plano Diretor dos Balneários em que foram instituídas as diretrizes para o zoneamento e uso e ocupação do solo nas áreas não contempladas pela Lei nº 1440 de 1976.

Na mesma época da aprovação do plano diretor dos balneários, iniciam-se a mobilização nos bairros com motivações preservacionistas. Assim o demonstraram os grupos de moradores do Campeche que passaram a resistir frente às ocupações na área de preservação da planície do Campeche: “[...] de 1979 em diante, começou a luta mais decidida da comunidade, encabeçada pelos surfistas, contra invasão das dunas e pela preservação do meio ambiente” (TIRELLI, BURGOS; BARBOSA, 2007, p.16).

Novas organizações surgidas nessa época se colocaram como interlocutoras no planejamento urbano. Em 1985 é criada a Associação de Surf do Campeche (ASC), demandando a preservação do espaço natural frente às construções agressivas. Em 1987 é fundada a Associação de Moradores do Campeche (AMOCAM) que, neste mesmo ano, enviam um abaixo-assinado ao prefeito Edson Andrino reclamando o cumprimento da lei de proteção às dunas e as margens das lagoas, a criação do Parque da Lagoa da Chica e o tombamento da área do antigo aeroporto de Florianópolis (TIRELLI; BURGOS e BARBOSA, 2007, p. 17).

Outro importante demonstrativo da organização popular na área do Campeche é a “1ª Carta dos moradores do Campeche sobre os Projetos de Urbanização da Área”, no ano de 1989. Esta se constituiu na síntese das reivindicações que foram levantadas pelos moradores organizados em reuniões durante um mês e expressa uma rejeição ao Plano Diretor do Campeche elaborado pelo IPUF, denominado Plano de Desenvolvimento do Campeche. A proposta estabelecia que a região poderia ser ocupada por 450.000 habitantes e marcava ideologicamente o incentivo à vocação turística e ao desenvolvimento de indústrias de alta tecnologia na perspectiva de fazer de Florianópolis, uma metrópole.

Assim, num clima marcado pela intensa discussão das questões ambientais, instaura-se década de 1990 um processo de lutas num cenário de conflitos entre duas perspectivas de desenvolvimento para cidade: uma “que pensava ser possível à existência de cidades médias, de tamanho limitado, descentralizadas, com gestão participativa de seus habitantes” e outra que “considerava o crescimento urbano como inevitável e incontrolável, sem limites e condicionantes para sua expansão e sem levar em conta a participação popular” (TIRELLI; BURGOS e BARBOSA, 2007, p.16).

No ano de 1993, com a eleição para prefeito de Sérgio Grando da Frente Popular, a discussão dos Planos Diretores é transferida da Câmara para as comunidades como uma resposta às pressões feitas pela sociedade. O IPUF, então, instaura um prazo para elaboração e apresentação de alterações nas diretrizes para o Plano Diretor.

As discussões sobre o Plano Diretor, na região sul da Ilha, ocorreram por meio de reuniões nos bairros da Tapera, Alto Ribeirão, Campeche e Fazenda do Rio Tavares. Os pontos que geraram maior divergência entre poder público e comunidade foram: “o dimensionamento do sistema viário, a Via Parque nas dunas com 40 metros de largura, os altos gabaritos dos prédios, a densidade populacional induzida e as conseqüências ambientais e sócio-culturais do desenvolvimento proposto” (TIRELLI; BURGOS e BARBOSA, 2007, p.19). Nessa região as principais propostas feitas pelos moradores não foram acatadas para sua inclusão no Plano Diretor.

Como fruto da pressão popular no sul da Ilha, no ano de 1996, a proposta do Plano Diretor Comunitário - PDC foi retirada da Câmara e posta para discussão comunitária através da organização de um seminário de caráter consultivo sobre as demandas da região. No referido seminário, o IPUF apresentou suas diretrizes para o planejamento da Ilha, entretanto, não

apresentou o PDC que já possuía algumas partes aprovadas pelos vereadores. Esse projeto que vinha sendo elaborado pelo IPUF apresentava alterações que transformava:

Área Verde de Lazer (AVL), Áreas de Preservação Limitada (APL) e Áreas de Preservação Permanente – Ambientais e Históricas – em Áreas Turísticas Residenciais (ATR) sem qualquer planejamento ou infra-estrutura, apenas para satisfazer interesses econômicos de parceiros políticos ou eleitores poderosos. (TIRELLI; BURGOS e BARBOSA, 2007, p.19 a 20).

As alterações demonstravam abertamente os interesses e intenções para o Plano “dito” de Desenvolvimento para o Campeche. Seriam atingidos diretamente os moradores de toda a região do Sul da Ilha implicando na saturação do sistema viário; problemas com o saneamento ambiental; a rede de energia elétrica; privatização da orla das praias, que já estava ocorrendo pelos interesses destrutivos da especulação imobiliária; falta de equipamentos públicos para a população já moradora da região e redução de espaços naturais e culturais que deveriam ser preservados.

O ano de 1994 foi marcado pelo processo de discussão direta do IPUF com as comunidades. Em relação à atualização do Plano Diretor do Distrito Sede ocorreram reuniões em vários bairros do centro da capital. Estas resultaram na apresentação escrita de 159 propostas de alteração ao Plano Diretor original, destas, 79 sugestões foram inseridas pelo IPUF.

Como resposta ao projeto de Plano Diretor apresentado pelo poder público para o distrito sede e, aos pedidos da Comissão de Obras e Viação da Câmara de vereadores no ano de 1996, o IPUF emitiu parecer técnico fundamentando uma série de alterações nos gabaritos propostos, nos cálculos dos afastamentos e nas taxas de ocupação. Dentre estas alterações, está o pedido dos escritórios de arquitetura para aumentar o gabarito dos prédios para 18 andares.

As alterações solicitadas pela Comissão de Obras provocaram o surgimento de uma campanha contra a proposta de generalização na cidade do gabarito de 18 andares, à frente da manifestação estava o Movimento pela Participação Popular no Plano Diretor. Assim, como resultado da pressão popular, em “13 de junho o jornal O Estado destaca em sua edição que a emenda dos 18 andares foi retirada da Câmara Municipal [...]” (CENTRO DE ESTUDOS CULTURA E CIDADANIA, 1996, p.21).

No ano de 1997, mediante o Decreto Municipal 246/97 o Fórum da Agenda 21 Local do Município de Florianópolis deflagra o processo da Agenda 21, ocorrendo em junho o “1º Seminário da Agenda 21 local da grande Florianópolis”. As atribuições do Fórum consistiam na

formulação de ações visando o desenvolvimento sustentável do Município e a participação das diversas entidades e segmentos sociais municipais nessa empreitada.

O município foi dividido em cinco regiões para realização de seminários pré Fórum da Agenda 21, sendo escolhidos representantes das comunidades para comporem o Fórum. Entretanto, o processo mostrou seus limites quando a prefeitura negou ao Fórum a possibilidade de discussão do Plano Diretor das regiões do Campeche, dos Ingleses Sul e do Santinho antes de serem enviados à Câmara. O Fórum acabou por ser considerado como “mais um dos espaços que só serviram para criar uma aparência de participação, mas sem conseqüências concretas na definição do futuro da cidade”. (CENTRO DE ESTUDOS CULTURA E CIDADANIA, 1996, p. 202).

No final da década de 1990, junto com um final burocrático e sem brilho da Agenda 21, o município assistiu a emergência do associativismo “sócio-comunitário” uma outra forma de organização de luta pelas demandas comunitárias e urbanas que, no bojo da aprovação Estatuto da Cidade, fortaleceu os debates sobre as políticas urbanas e o direito à cidade.

Concomitante as discussões realizadas na cidade sobre o Plano Diretor e a Agenda 21, militantes do movimento “sócio-comunitário” articulados com o Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular (NESSOP), do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, realizaram o Projeto Experiências em Cena. O projeto propunha eventos que tinham como alvo a participação das organizações comunitárias da cidade e objetivava propiciar um espaço de troca de experiências em que os protagonistas fossem os sujeitos do movimento sócio-comunitário da cidade.

O evento Experiências em Cena, em sua terceira edição que aconteceu no mês de junho de 2001, teve como temática “A cidade que queremos: um olhar dos sujeitos, das organizações sócio-comunitárias e populares de Florianópolis”. Neste evento nasceu a proposta de criação de um “fórum permanente e independente do Estado para articular a discussão sobre a cidade” (CARDOSO, 2006, p.52). Este espaço de articulação das diversas formas de organização associativa do Município foi denominado Fórum da Cidade.

No mesmo ano, entre os dias cinco e seis de outubro, a cidade presencia a realização do evento denominado I Fórum da Cidade que, convocado por um grupo importante de organizações comunitárias, acabou por reunir 81 entidades e 220 pessoas. Sua discussão foi centrada no conhecimento e difusão do Estatuto da Cidade, fortalecimento da articulação do associativismo e

levantamento das reivindicações das diferentes comunidades e construção de uma agenda comum de lutas.

Como resultado desse encontro, o Fórum da Cidade tornou-se um espaço de articulação permanente do movimento associativo da cidade, que pretendia abrigar associações e indivíduos, optando por um tipo de formato institucional sem organização burocrática e sem mecanismos de representação, funcionando quinzenalmente na forma de reuniões chamadas “plenárias”, abertas à participação da população, com voz e voto para todos os participantes, nas quais as decisões seriam tomadas preferencialmente em forma consensual (BURGOS, 2007, p.149).

Em 2002 o Fórum da Cidade dedicou-se à organização de uma série de seminários regionais que tinham como objetivo mobilizar as comunidades, levantar as prioridades regionais e fomentar as discussões para o II Fórum da Cidade. Os seminários, que congregavam lideranças e moradores dos diversos bairros da cidade, levantaram as questões prioritárias de cada região para serem, posteriormente, encaminhadas à discussão no espaço articulador de todos esses sujeitos, o Fórum da Cidade. (CARDOSO, 2006)

Como resultado dos seminários regionais o II Fórum da Cidade, que aconteceu nos dias 04 e 05 de julho de 2003, aglutinou no Plenário da Assembléia Legislativa 608 pessoas e 100 associações representadas.

O II Fórum foi pensado, por um lado, como um encontro em que a discussão coletiva permitisse desenhar ações coletivas que possibilitassem a intervenção no processo decisório relativo às políticas urbanas do município; nessa direção, II Fórum foi denominado “construindo movimentos visando uma gestão democrática e um Plano Diretor participativo e sustentável para Florianópolis”. Por outro lado dado que o Ministério das Cidades havia lançado o processo de Conferência das Cidades, o II Fórum devia preparar a plataforma de reivindicações para participar da Conferência Municipal; e, devido às dúvidas sobre a Prefeitura de Florianópolis iria aderir ao processo, o II Fórum da Cidade foi pensado também em função de preparar as condições para realizar a convocação da Conferência Municipal, caso a prefeitura não o fizesse (BURGOS, 2007, p. 150).

No II Fórum da Cidade, partindo das demandas comunitárias apresentadas no I Fórum e dos trabalhos realizados ao longo do ano seguinte, sistematizou-se um conjunto de propostas de políticas urbanas congregadas a uma plataforma de reivindicações do movimento “sócio-comunitário” e a um programa de propostas integrais para o município. O Fórum da Cidade como

articulação permanente sintetizou seus objetivos políticos no documento denominado como “Manifesto do Fórum da Cidade aos cidadãos florianopolitanos. Para uma construção democrática e participativa da Cidade que queremos” (BURGOS, 2007, p. 152).

Um dos objetivos da realização do II Fórum foi a mobilização em torno da Conferência da Cidade. A Prefeitura Municipal acabou por chamar a Conferência no último dia de convocação decretado pelo Ministério da Cidade, adotando uma concepção restrita quanto à participação. Foram diversas as reclamações e documentos produzidos pelo Fórum da Cidade à comissão preparatória Municipal, à câmara de Vereadores e à Comissão Preparatória Estadual no sentido de exigir abertura dos critérios de participação e a ampla divulgação entre os moradores da Cidade, todavia, as ações não obtiveram sucesso.

Em carta encaminhada para a Comissão Preparatória Estadual, o Fórum da Cidade “alega que para a composição da Comissão Municipal e organização do evento foram convidadas apenas entidades politicamente atreladas à gestão municipal” (CARDOSO, 2006, p. 60). Esta crítica feita pelo Fórum da Cidade à organização da Conferência Municipal se estendeu ao caráter pouco democrático do evento.

No dia 15 de agosto, com a presença da prefeita Ângela Amim, realizou-se a Conferência chamada pelo Município. No mesmo dia representantes comunitários, lideranças e pessoas descontentes com o processo mobilizam-se com o intuito de impugnar a Conferência chamada pela prefeitura.

[...] a ala crítica decidiu romper com a 1ª Conferência e, depois de várias falas reprovadoras (incluindo alguns bate-bocas com a própria prefeita), abandonou a plenária e reuniu-se separadamente no Plenário da Assembléia legislativa, onde deliberou sobre a impugnação da Conferência Oficial [...] em 18 de agosto, 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 [...] Em 27 de agosto, 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. (BURGOS, 2007, p.153)

Em seguida, o Fórum da Cidade convocou outra Conferência da Cidade denominada 1ª Conferência Democrática da Cidade de Florianópolis. Dessa maneira, o Município contou com delegados e documentos finais das duas Conferências que, considerados igualmente legítimos depois de passar por sentença judicial, representaram a cidade nas instâncias superiores.

O III Fórum da Cidade, no ano de 2004, numa dinâmica diferente das anteriores e respondendo ao momento político do Município em ano eleitoral, organizou-se por meio de uma pauta de debate com os candidatos à prefeitura. Esta pauta foi composta por oito eventos, acontecendo o primeiro na Câmara Municipal no dia 19 de agosto. Em seguida, ocorreram seis debates regionais com candidatos a vereador e, por fim, o debate com os candidatos a prefeito no mês de outubro.

A dinâmica do III Fórum proporcionou às regiões em que os debates ocorreram, e posteriormente à cidade em sua totalidade, uma maior aproximação com a futura Câmara de Vereadores e com o futuro Prefeito.

A participação dos candidatos, dada através dos debates e reconhecimento das demandas dos grupos organizados (organizações sócio-comunitárias, ONGs, movimentos sociais, entre outros), pode ser interpretada como uma aceitação dos futuros governantes da necessidade de aproximação com o movimento social. Isso significa dizer, que os candidatos acenavam com outra administração que não devia ser vista como “inimiga” das demandas sociais e ambientais, mas sim, como um organismo auxiliar da efetivação das propostas elaboradas nos espaços públicos de debate.

O IV Fórum da Cidade, realizado entre os dias 23 e 24 de junho de 2006 foi denominado “Florianópolis frente ao Plano Diretor e à Gestão Democrática da Cidade”.

Estes eventos de aproximação com o poder público foram espaços em que a sociedade civil, por meio de suas diferentes formas de organizações e sujeitos, conseguiu aglutinar as demandas existentes nos momentos anteriores.

O Fórum da Cidade, enquanto espaço de organização, encontro, debates e proposições da sociedade civil florianopolitana, sofreu diversas modificações ao longo de sua história. A rotatividade dos membros sempre foi algo comum, sendo que, atualmente, o grupo conta com um número reduzido de participantes.

Além disto, considera-se também que, o Fórum da Cidade, enquanto um grupo diversificado de sujeitos constitui-se num espaço político do confronto e disputa. Sua lógica participativa choca-se, por exemplo, com questões que dizem respeito ao processo deliberativo - “quem pode votar?” - à metodologia das atividades - organização das plenárias e respeito a livre expressão dos diversos participantes - e a difícil tarefa de dialogar com o Poder Público - ser propositor de políticas públicas e combativo frente às irregularidades cometidas no município. Outra

dificuldade se encontra na difícil relação dos partidos políticos e seus partidários com os espaços públicos que se propõe como apartidários.

Durante sua trajetória político-organizativa os movimentos populares e ambientalistas na sua inserção com a política urbana em Florianópolis acumularam uma gama de conhecimentos técnicos e ferramentas políticas que possibilitaram um diálogo avançado e crítico com a Prefeitura.

A real efetivação desta participação se deu num processo de inúmeras dificuldades, principalmente porque a gestão pública do município não foi capaz de reconhecer, durante anos, a existência destes sujeitos sociais, mantendo assim, as arcaicas relações de paternalismo e clientelismo (presentes na cultura política brasileira em geral) de venda e compra de licenças ambientais para empreendimentos imobiliários - fato tornado público pela Operação Moeda Verde da Polícia Federal -, bem como, outras atitudes que durante décadas têm transformado as terras da cidade em terras de especulação imobiliária de grandes empreendimentos turísticos.

Nestes processos de disputa se fortaleceram os espaços e movimentos que discutiam a cidade e que propunham a elaboração de um Plano Diretor que impusesse limites ao crescimento desordenado, à poluição, à degradação ambiental, à deterioração das áreas urbanizadas, à especulação imobiliária e que, considerasse as funções sociais da terra, evitando dessa maneira a retenção especulativa de imóveis urbanos e espaços baldios que implicam na sua subutilização ou não utilização; que impusesse limites à poluição, à degradação ambiental e à deterioração das áreas urbanizadas.

A participação popular uma exigência legal na elaboração e do controle do Plano Diretor, é extremamente necessária para uma gestão socializada das políticas públicas, além de ensaiar uma relação em que Estado e Sociedade Civil - representada por seus distintos grupos - constroem espaços de debate e confronto acerca dos diversos projetos, proporcionando um espaço democrático “agonístico” e inclusivo.

O Estatuto da Cidade, visando uma dinâmica participativa, garante a constituição do Núcleo Gestor Municipal e a ampla divulgação dos processos. Através de oficinas de capacitação para os moradores, leituras comunitárias entre técnicos da Prefeitura e moradores das regiões, assembléias e audiências públicas, torna-se possível a participação em espaços públicos de formulação e deliberação de matérias pertinentes a todos.

No dia 1º de agosto de 2006, foi realizada a 1ª Audiência Pública sobre o PDP de Florianópolis, deliberando-se sobre a conformação do Núcleo Gestor do Plano Diretor de Florianópolis que nos ocupará no próximo capítulo.

4. O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DO NÚCLEO GESTOR MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS

Este capítulo tem por objetivo descrever o processo de constituição do Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Entendemos que esse processo constitui-se em momento ímpar na história da luta pela política urbana e pela elaboração de um Plano Diretor efetivamente participativo. A relevância da descrição desse processo e sua análise é matéria significativa para a interpretação dos espaços políticos, conflitos e disputas da sociedade florianopolitana.

De maneira sucinta, este trabalho pretende contribuir com a história do município e com a memória da luta dos sujeitos participantes desse processo, numa perspectiva de construção de espaços participativos e na configuração dos mesmos enquanto cenário de conflitos e de disputas entre os diferentes projetos políticos. Sendo assim nos concentraremos na constituição do Núcleo Gestor Municipal, entendido enquanto um processo de construção e elaboração de um espaço novo de participação, que demanda condições para a efetivação do mesmo.

Seguindo as obrigações de revisão e/ ou elaboração do Plano Diretor Participativo conforme a Lei do Estatuto da Cidade, e a pressão exercida por grupos organizados da sociedade civil, que há anos inflamam o debate sobre a política urbana, a Prefeitura de Florianópolis foi obrigada a deflagrar um processo participativo de elaboração do Plano Diretor.

Por um lado, a deflagração desse processo é conseqüência do risco de improbidade administrativa que a Prefeitura de Florianópolis incorria em decorrência do não cumprimento do prazo imposto pela Lei do Estatuto da Cidade, por outro lado, pode ser interpretado como alternativa do Poder Público, de criar espaços institucionais burocratizados, e inclusive dirigido por servidores municipais, nos quais fosse possível manter-se maior controle sobre os movimentos sociais.

De acordo com a perspectiva do Estatuto da Cidade, o processo de elaboração do Plano Diretor exige a participação dos munícipes em instâncias populares de deliberação, embora a decisão final sobre a Lei que regulamentará esse instrumento de política urbana seja votada na Câmara de Vereadores.

Nessa perspectiva participativa de elaboração do Plano Diretor, cria-se o Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor de Florianópolis, órgão colegiado composto por representantes do

poder público e da sociedade civil, de natureza temporária e caráter consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências.

Enquanto espaço participativo, o Núcleo Gestor é instância primordial para um processo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis, que esteja adequado às orientações do Estatuto da Cidade.

A conformação desse espaço está definida no art 3º do Decreto Municipal nº 4.215 de 12 de junho de 2006, que deflagrou o processo e nos artigos nº 40 e 43 do Estatuto da Cidade e na Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 do Conselho das Cidades que dá marco legal ao mesmo. Desta maneira precisamos abordar este processo, resgatando as diretrizes do Estatuto da Cidade Lei 10257/ 2001, que descreve no Capítulo III, Art 40, § 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.

Ainda o Art. 43 descreve os instrumentos que deverão ser utilizados para a garantia da Gestão Democrática das Cidades:

- 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;

Nesta lei o Capítulo IV que trata da gestão Democrática da Cidade, prevê no 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.

O Núcleo Gestor Municipal, de acordo com as orientações do Estatuto da Cidade, corresponde à criação de um colegiado, que reúna significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade civil, concomitantemente com a participação do Estado em nível municipal.

O processo de elaboração do Plano Diretor na Cidade de Florianópolis é anterior à convocação feita pelo Poder Público, se pensarmos que anterior a essa convocação, movimentos sociais, organizações de bairros, e outros grupos, como vimos anteriormente, já estavam discutindo em seus espaços a expectativa da existência de uma instância participativa, conforme preconiza o Estatuto da Cidade com a criação do Conselho Municipal da Cidade, após o processo de revisão e/ou elaboração do Plano Diretor.

O marco inicial do processo oficial é determinado pela primeira reunião pública do Plano Diretor Participativo, convocada pelo Instituto de Planejamento urbano de Florianópolis, na data de 06 de julho de 2006.

A fala de abertura, do coordenador da reunião Ildo Raimundo Rosa, presidente do IPUF, expressou a relevância da representação da sociedade civil ali presente, na perspectiva participativa da elaboração do Plano Diretor, mediante a criação do Núcleo Gestor. Nesta mesma fala o presidente do IPUF expressa que este órgão público guiará as atividades de elaboração do Plano Diretor, convocando a participação plena da sociedade civil, na perspectiva da sua responsabilidade nessa elaboração.

Na condição de multiplicadores todos vocês são responsáveis pela elaboração do Plano Diretor. É importante que a sociedade esteja articulada, vigilante e associativa. Esta reunião de hoje está direcionada para a formação do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo (PDP), (FLORIANÓPOLIS, a. 2006).

Nessa reunião foram apresentadas as etapas do processo de revisão do Plano Diretor, que ficarão assim organizadas:

[...] a formação do Núcleo Gestor do PDP; organização da informação; sensibilização e mobilização da sociedade para a participação; identificação dos problemas e potencialidades a partir da leitura técnica e leitura comunitária;

definição de princípios e diretrizes do desenvolvimento municipal, elaboração da proposta de diretrizes e encaminhamento à Câmara Municipal. O produto final da 1ª Etapa será a produção de Diretrizes e Mapas de Condicionantes Naturais, a ser encaminhado à Câmara em outubro/06. (FLORIANÓPOLIS, a. 2006)

Estas etapas estão de acordo com as diretrizes do Ministério das Cidades, onde a formação do Núcleo gestor corresponde ao primeiro momento, em que se organiza a sociedade civil e o poder público para planejar e pensar a metodologia das atividades que deverão envolver o processo de elaboração do Plano Diretor. Importa registrar que o prazo de cinco anos para atender a obrigação constitucional de elaboração do Plano, esgotava-se no mês de outubro de 2006, data prevista pelo IPUF para encaminhamento à Câmara de Vereadores do projeto de lei, mas que não ocorreu, obrigando a prefeitura a estender o prazo.

A organização da informação, sensibilização e mobilização da sociedade para a participação, configuram-se como ação conjunta da Prefeitura, Câmara de Vereadores e Núcleo Gestor. Portanto, deveria ter sido realizado evento de lançamento amplamente divulgado a toda a população, e uma ampla mobilização utilizando-se os meios de comunicação.

Com a garantia de um processo de mobilização que alcance a sensibilização dos munícipes e a existência de espaços de participação, o processo prevê a *leitura da cidade*, composta pela junção da *leitura técnica* com a *leitura comunitária*, que devem resultar na identificação das problemáticas e potencialidades de todo o território do município.

A *leitura técnica* é realizada pela equipe local da prefeitura e, conforme a necessidade por consultores especialista na área, e ampliada com a participação de outros técnicos das universidades locais, instituições de ensino e de pesquisa. O resultado deste trabalho deve reunir levantamento de dados e análises comparativas dos dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura e recursos disponíveis.

A *leitura comunitária*, através de uma metodologia participativa, é feita pela comunidade por meio de reuniões e/ ou oficinas nos bairros ou regiões do município. Estas atividades são precedidas por reuniões de informação e capacitação dos moradores a cerca do Plano Diretor, e devem resultar em diretrizes que orientem a elaboração da Lei do Plano Diretor.

Da soma entre leitura técnica e leitura comunitária, se definem os princípios e diretrizes do desenvolvimento municipal, que orientará a elaboração da proposta de diretrizes do Plano Diretor posteriormente encaminhado à Câmara Municipal. Estas foram as etapas previstas pelo IPUF

para a revisão do Plano Diretor de Florianópolis, apresentadas na mesma reunião dedicada a composição do Núcleo Gestor, sendo a composição, o primeiro passo para a continuidade do calendário previsto. Todo esse processo foi deflagrado pelo decreto assinado pelo prefeito Dario Berger em 12 de junho de 2006 (Decreto nº 4215/2006) que cria o Grupo Executivo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis 2006 e indica seus componentes.

Este Decreto que cria o grupo executivo, fala somente da composição dos membros permanentes e titulares dos órgãos e entidades municipais, são eles: Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, Secretaria Regional do Continente, Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Transportes e Terminais, Procuradoria Geral do Município, Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis e Fundação Municipal do Meio Ambiente.

Dentre as atribuições desse Grupo Executivo do Plano Diretor, estão o acompanhamento e contribuição na elaboração técnica do Plano Diretor e a articulação dos diversos segmentos e pessoas envolvidos nesse processo. O Art 3º indica que os “representantes do ‘Grupo Executivo do Plano Diretor Participativo’ e da sociedade civil organizada, comporão o Núcleo Gestor, que terá a responsabilidade de acompanhar as distintas fases de elaboração do Plano Diretor” (Decreto do NGM Florianópolis, 2006).

Após a composição do grupo executivo da prefeitura, a etapa seguinte que coube a este mesmo grupo foi a constituição do segmento da sociedade civil. Na mencionada reunião de 6 de julho de 2006 foram apresentadas 3 propostas que seguiam as orientações do Ministério das Cidades de proporcionalidade entre Estado e sociedade civil, o primeiro com 40% e o segundo com 60% dos participantes. A diferença entre as três propostas apresentadas estava na quantidade dos membros, foram elas:

Será composto por 60% da sociedade civil e 40% por governos municipal, estadual e federal, sendo apresentadas três propostas de composição do referido Núcleo para votação. 1ª Proposta: 26 membros: sendo 10 representantes dos governos Municipal, Estadual e Federal, e 16 representantes da sociedade civil organizada. 2ª Proposta: 20 membros, sendo 8 representantes dos governos Municipal, Estadual e Federal, e 12 representantes da sociedade civil organizada. 3ª Proposta: utilizada na composição da Comissão preparatória da 2ª Conferência da Cidade de Florianópolis: 25 membros, sendo 11 representantes dos governos Municipal, Estadual e Federal, e 14 representantes da sociedade civil organizada. (FLORIANÓPOLIS, a. 2006).

A estas propostas de composição foi acrescentada uma outra, centrada na idéia de organizar nas comunidades, nas regiões, um núcleo gestor local com representação no Núcleo Gestor Municipal, conforme Ata da reunião:

Fernando Ponte (Planície Entre-Mares) e representante do Conselho Popular do Campeche: ressaltou a necessidade de considerar a diferença entre as regiões, pela dificuldade de congregar diferentes grupos, apresentou uma nova proposta de um Núcleo Gestor mais amplo do que as 3 propostas existentes [...] Como tem o Núcleo Gestor da Cidade, deve haver também um núcleo gestor para cada região, onde todos serão incluídos. De cada Núcleo das regiões, tira-se um representante para fazer parte do Núcleo Gestor. (FLORIANÓPOLIS, a. 2006).

Esta proposta de organização de núcleos regionais, o que passou a se chamar Núcleo Distrital, constitui-se numa forma diferenciada de conformação da participação do PD de Florianópolis, pois para além das orientações do Ministério das Cidades na composição dos Núcleos gestores, ampliam os espaços de participação, criando novas instâncias deliberativas de base.

Com os Núcleos Distritais inseriram-se novos atores no espaço deliberativo: os diversos moradores que independente de participarem de grupos já organizados (como ONGs, Associações de Moradores, Conselhos Comunitários, Movimentos Sociais e outros) tiveram a possibilidade de se mobilizarem nos locais onde moram, e configurarem um novo “sujeito” participante no Plano Diretor.

Obviamente, somam-se a estes os grupos que ao longo da história foram se mobilizando e se organizando em torno dessa temática e que têm condições, em decorrência da articulação entre Núcleo Distrital e Núcleo Gestor, de saírem dos espaços “micros” de seus debates, para levarem suas proposições ao âmbito da “cidade na sua totalidade”, tornando essas demandas públicas.

O processo de elaboração do Plano Diretor demonstra que esse novo sujeito político coletivo, com a legitimidade conquistada em sua inserção no Núcleo Gestor Municipal, tem um papel e um “poder político” significativo nos debates e no progresso das atividades do Plano Diretor.

Esta reunião do dia 06 de julho, não foi deliberativa quanto a composição do NGM, pois os participantes acharam necessário mais tempo para discussão sobre as propostas; os representantes de organizações que lá estavam, defenderam que precisavam retornar às suas bases e discutir

sobre a composição, entretanto, esta reunião foi fundamental, pois ela foi o ponto inicial do processo participativo e dela surgiu a proposta dos Núcleos Distritais e seus representantes.

A Audiência Pública do dia 1º de agosto de 2006, convocada pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, foi deliberativa para a composição do NGM, e ocorreu no Teatro Álvaro de Carvalho. Conforme a fala da Arquiteta Jeanine Mara Tavares, diretora de planejamento do IPUF, após a primeira reunião, o Instituto e membros da sociedade civil que se interessaram em procurar o órgão para contribuir nas discussões, se orientaram para trabalhar as questões apresentadas na reunião do dia 06 de julho, principalmente na proposta de participação dos Núcleos Distritais no Núcleo Gestor.

A configuração da divisão do Município por distritos vem de longo tempo, quando as comunidades do interior eram de difícil acesso e isoladas do centro urbano, suas necessidades eram praticamente supridas em grande parte na própria localidade com a mediação dos intendentess². Quando da primeira divisão de distritos e Intendências, fez-se seguindo o número e abrangência das 10³ Freguesias que foram implantadas pela Colonização Portuguesa (CENTRO DE ESTUDOS CULTURA E CIDADANIA, 1996, p.172).

Em decorrência da proposta de criação de espaços participativos nos bairros, seguiu-se o modelo já existente de divisão geográfica dos distritos. Sendo assim, o IPUF apresentou a conformação dos distritos com a ampliação para 13, em decorrência da separação do distrito sede que abrangia até o Continente, em dois distritos. Os Núcleos Distritais ficaram assim definidos:

- Núcleo Distrital "1A", Continente e "1B", Centro
- Núcleo Distrital 2 - Santo Antônio de Lisboa
- Núcleo Distrital 3 - Rationes
- Núcleo Distrital 4 – Canasvieiras
- Núcleo Distrital 5 - Cachoeira do Bom Jesus
- Núcleo Distrital 6 - Ingleses do Rio Vermelho
- Núcleo Distrital 7 - Rio Vermelho

² Os intendentess eram moradores conhecidos na localidade e que mantinham relações, muitas vezes, clientelistas com o poder público, onde predominava a idéia do favor e não a do direito, nas relações estabelecidas entre Prefeitura e munícipes. Em épocas eleitorais muitos deles eram cabos eleitorais e barganhavam votos para seus políticos, nas regiões de abrangência das Intendências.

³ Com o passar dos anos o número de Distritos aumentou para 12.

- Núcleo Distrital 8 - Barra da Lagoa
- Núcleo Distrital 9 - Lagoa da Conceição
- Núcleo Distrital 10 - Campeche
- Núcleo Distrital 11 - Pântano do Sul
- Núcleo Distrital 12 - Ribeirão da Ilha

A consolidação desses Núcleos Distritais com as organizações e pessoas que dele participaram, bem como a escolha dos seus representantes se concentrariam na realização de audiências públicas nos bairros de abrangência dos mesmos, com calendário que posteriormente ficou decidido, e que tornaremos a tratar.

A continuidade da Audiência Pública do dia 1º de agosto abordou a composição das representações dos segmentos da sociedade civil e do poder público, no Núcleo Gestor. Sobre a composição foram apresentadas três propostas diferentes, uma do IPUF, outra da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO) e por fim a da Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses (FEEC). As propostas foram as seguintes:

A proposta do IPUF:

[...] o poder público se resumiria a esses 10 integrantes; nós teríamos 7 representantes dos movimentos sociais e das Ongs; teríamos 3 representantes das entidades empresariais, 3 das entidades de classe dos sindicatos e 3 das entidades acadêmicas e dos conselhos municipais, perfazendo um total de 26 componentes. Evidente que nós agregaríamos 13 representantes das leituras comunitárias dos diferentes distritos, perfazendo um total de 39 membros no seu final [...] (FLORIANÓPOLIS, b. 2006).

Proposta da UFECO:

[...] uma 2ª proposta em que os 60% referentes à sociedade civil seriam compostos por 4 representantes dos movimentos comunitários, 3 do movimento ambientalista, 2 do sindicato dos trabalhadores, 2 do setor produtivo (leia-se empresários), 2 da academia, 1 dos movimentos de moradias, 1 do movimento de mobilidade e acessibilidade, 1 do movimento cultural.(FLORIANÓPOLIS, b. 2006)

Proposta da FEEC:

[...] que houvesse 6 representantes da prefeitura, 1 do Governo do Estado, 1 da União, 1 de Conselhos Profissionais e 1 da Câmara de Vereadores, acompanhando todo os trabalhos do Núcleo Gestor. Da parte não governamental seriam 4 dos movimentos comunitários, 3 do movimento ambientalista, 2 do sindicato dos trabalhadores, 2 do setor produtivo (leia-se empresários) - 2 de academia, 1 dos movimentos de moradias, 1 do movimento de mobilidade e acessibilidade, 1 do movimento cultural [...].(FLORIANÓPOLIS, b. 2006)

A proposta apresentada pela FEEC se distinguiu da apresentada pela UFECO, apenas na sugestão da composição da parte governamental, e coincide no que diz respeito à representatividade da sociedade civil. Conforme expresso pelo representante da FEEC Alexandre Lemos, que apresentou a segunda proposta:

Só existe um problema, na proposta do IPUF se unificou todo o movimento social e ambientalista, nesse caso a gente separou; nós temos uma divergência nesse ponto. Nós gostaríamos de manter essa classificação diferenciada, porém na composição global eu acho que ele não vai fazer diferença. (FLORIANÓPOLIS, b. 2006)

Antes de realizar-se a votação sobre as 3 propostas apresentadas, o presidente do SINDUSCON, Hélio Bairros fez uma proposta de ampliação da representatividade das entidades empresariais, com uma vaga a mais para o Sindicato dos Hotéis:

Nós, Doutor Ildo, na questão da representatividade, reivindicamos que se abra uma vaga a mais para que o sindicato dos hotéis, que é uma entidade que representa bastante para Florianópolis, por ser ela uma cidade turística, tenha a oportunidade de participar desse Núcleo, já que nenhuma outra entidade poderia defender. Os interesses são muitos específicos. Não dá nem para o Sinduscon, nem para a Acif, nem para o CDL defender assuntos pertinentes aos hoteleiros. Então seria a reivindicação nossa, que fosse aberta mais uma vaga (FLORIANÓPOLIS, b. 2006).

A dúvida que se instalou com essa proposta, foi de ampliação do número de membros para 27, ou a inserção de mais um membro nesse segmento, em detrimento de alguma outra representação. Hélio Bairros esclarece:

A proposta do IPUF sugere 3 entidades empresarias, nós estamos sugerindo 4 para que os hoteleiros pudessem participar, tendo um total de 27 membros, para que houvesse uma representatividade e uma proporcionalidade, é um segmento importante que poderia contribuir nesse momento, e uma vaga ali

nesse caso não afetaria a representatividade das entidades comunitárias, não seria um peso significativo, ao contrário (FLORIANÓPOLIS, b. 2006b).

A decisão sobre a composição do Núcleo Gestor com 26 ou 27 membros, foi para votação na Assembléia e por contraste visual, venceu a composição com 26 membros. Em seguida a votação foi acerca das propostas sobre a composição das representações dos segmentos da sociedade civil e o Poder Público. A mesma contou com 49 votos para a proposta apresentada pela UFECO, 21 votos para a proposta da FEEC e 46 votos para a proposta do IPUF.

Conforme relatado nas entrevistas, a proposta apresentada pela UFECO foi elaborada em reuniões que ocorreram após a Reunião Pública no dia 06 de julho; nestas reuniões estavam diversas entidades, incluindo IPUF, movimento ambientalista, representantes do Pântano do Sul, Fórum do Maciço, Fórum da Cidade e Conselho Popular do Campeche.

Sendo assim, a proposta partiu de um coletivo, e conseguiu garantir uma representatividade significativa para a sociedade civil, barganhando mais cadeiras para os movimentos sociais (incluindo 4 dos movimentos comunitários, 3 do movimento ambientalista, 1 dos movimentos de moradias, 1 do movimento de mobilidade e acessibilidade, 1 do movimento cultural, totalizando 10 assentos destes movimentos no Núcleo Gestor Municipal).

Está constituição do Núcleo Gestor, resultou numa representação expressiva dos movimentos sociais, e com a inserção dos distritos expandiu-se a representação da sociedade civil, ampliando a participação popular.

Em seguida, o IPUF apresentou a proposta de realização das Audiências Públicas com início em 18 de setembro para a eleição dos representantes distritais. Muitos participantes da assembléia levantaram a importância de que as Audiências não ocorressem imediatamente, pois era necessário tempo para a mobilização nos bairros, bem como, a produção de materiais e campanha de mídia que anteceda as audiências para que fosse garantido maior número de participantes.

Neste debate alguns participantes abordaram a necessidade de que não houvesse um cronograma engessado, pois a mobilização para as audiências, leituras e oficinas comunitárias, aconteceria em velocidades diferentes entre os distritos, em decorrência da experiência de participação dos diferentes distritos, como sugere, por exemplo, Lino Peres da UFSC e assessor de várias entidades comunitárias:

[...] tem que respeitar aquelas comunidades que nem começaram a discutir nenhum Plano Diretor, nem sabem o que é isso. Então, eu acho, por exemplo, a fase de sensibilização, a fase de formação de liderança, discutir o que é esse Plano Diretor, tem que ter o seu tempo e o seu lugar e a sua respiração (FLORIANÓPOLIS, b. 2006)

A necessidade de organizar reuniões e fóruns para a escolha dos representantes dos diversos segmentos da sociedade civil tornou-se um assunto complexo, pois havia muitos presentes na reunião e que faziam parte desses segmentos da sociedade civil, e que potencialmente poderiam tornar-se representantes desse segmento na composição do Núcleo Gestor.

A fala de Ricardo Freitas, do Sindicato dos Trabalhadores do Transporte Urbano, após a manifestação do IPUF em convocar os Sindicatos de Florianópolis para na semana seguinte estabelecerem seus representantes, foi expressiva para assinalar a complexidade que a representação por segmento da sociedade civil atravessaria:

[...] você faz idéia de quantos sindicatos de trabalhadores tem em Florianópolis? Então, agora, desse número de sindicatos de trabalhadores, quantos efetivamente merecem o nome e efetivamente atuam. Então não pode ser o cadastro do IPUF, nem na terça-feira. Nós até já conversamos aqui com alguns sindicatos que estavam aqui presentes no sentido de que nós vamos assinar uma convocatória do movimento sindical para tirar os nomes dos movimentos sindicais, assinada pelos três sindicatos que inicialmente estavam colocados aqui, que é o Sindicato dos Municipários, o Sindicato dos Comerciantes e o Sindicato dos Trabalhadores em Transportes, que são sindicatos que efetivamente tem uma relação com a cidade (FLORIANÓPOLIS, b. 2006).

Outra fala significativa nesse sentido é a de Carlos Magno representante do Fórum da Cidade, sobre a necessidade de estabelecer critérios na escolha das entidades que serão convocadas para as reuniões que deliberariam sobre seus representantes, e o perigo que se corria com as “listas de entidades soltas”, de perda dos sujeitos que historicamente estão nesse processo:

A gente tem que ter um critério, não pode ter uma lista de entidades soltas que nunca participaram da discussão da cidade, e tu tens pessoas, tens referências históricas que não podem ser preteridas porque alguém trouxe uma enxurrada de outras pessoas para votar de entidades que nunca participaram, [...] No movimento sócio comunitário, quem é que tem história na cidade? É a UFECO, que é a representação majoritária, Fórum da Cidade, você tem dentro do movimento ambientalista é a FEEC que chama que é a Federação. Então não tem que o IPUF chamar e dizer eu tenho uma listinha aqui, não é a listinha do IPUF [...] (FLORIANÓPOLIS, b. 2006).

A resposta de Ildo Rosa à fala de Carlos Magno, centrou-se em aprimorar o que foi dito por este, no sentido de argumentar que esse é o desejo do IPUF, que de fato o processo seja legítimo e que as entidades representantes nesse processo também o sejam:

Realmente o que a gente espera é que nós tenhamos a representatividade para levar esse Plano Diretor para que depois ele não seja minado como muitos já foram. Se nós não buscarmos isso, se nós continuarmos apostando tão somente em decisões de 40 ou 50, nós temos que buscar uma legitimidade, não temos alternativa. Eu acho que nos caberia uma nova convocação desses grupos que agora a gente percebe que tem um grau de dificuldade maior, não é listinha do IPUF, a listinha do IPUF é que fez essa Assembléia hoje. Nós não excluimos ninguém. Nós estamos fazendo o jogo limpo, nós não queremos que essa questão fique circunscrita só a um grupo (FLORIANÓPOLIS, b. 2006).

A perspectiva de calendário para a escolha dos representantes dos segmentos da sociedade civil, estabelecia o dia 15 de agosto como data final, entretanto essa data foi flexibilizada em decorrência das dificuldades de vários segmentos, como o da Universidade Federal de Santa Catarina, que necessitaria de mais tempo em decorrência da especificidade do processo de representação nesta instituição.

Conforme as possibilidades de cada segmento ficaram explícitas na audiência a importância de que o processo não fosse lento, e que ocorresse democraticamente garantindo a legitimidade dos representantes.

A intervenção do presidente do IPUF enfatizou a necessidade de que esse processo fosse legítimo para garantir que a elaboração do Plano Diretor também o seja: “Se nós não legitimarmos esse processo, nós vamos ficar reféns de certas questões que mais adiante nos serão cobradas e nós vamos perder legitimidade nesse processo” (FLORIANÓPOLIS, b. 2006).

A audiência pública, do dia 1º de agosto é reconhecida por militantes, políticos e moradores que acompanham o andamento da elaboração do Plano Diretor, como a audiência que alavancou o processo de elaboração do Plano Diretor, já previsto desde 2001 pelo Estatuto da Cidade, mas deflagrado pelo município apenas em 2006, ano em que expiraria o prazo previsto pelo Estatuto da Cidade.

4.1 PRIMEIRO MOMENTO NO FUNCIONAMENTO DO NÚCLEO GESTOR MUNICIPAL: REUNIÕES COM OS MEMBROS DOS “SEGMENTOS SOCIAIS”

Deflagrado o processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, iniciaram-se as reuniões com os membros já definidos do Núcleo Gestor Municipal. A primeira reunião ocorreu no dia 14 de setembro, no auditório da Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL, coordenada por Ildo Rosa e Jeanine Mara Tavares. O Objetivo da reunião foi de dar continuidade ao processo de composição e definição do Núcleo Gestor Municipal.

A primeira discussão em torno da legitimidade das representações ocorreu acerca do processo que levou a indicação do representante dos movimentos culturais. Ildo Rosa justifica eleição do representante dizendo “que os movimentos culturais se manifestaram através de ofício e que o critério da escolha adotado foi a entidade com maior representatividade Municipal” (FLORIANÓPOLIS, c. 2006).

O processo que levou a indicação de César Floriano para membro da Comissão de Artes Públicas de Florianópolis foi questionado por muitos sujeitos inclusive os relacionados aos grupos culturais que disseram não saber da escolha de representante para a composição do Núcleo Gestor.

Em decorrência das opiniões contrárias a esse processo e críticas à maneira como o representante foi escolhido, foi convocada Audiência Pública para o mês de julho de 2007, com a convocação em nível municipal das entidades culturais. Nesta Audiência o representante eleito foi César Floriano, que continuou participando das reuniões do núcleo Gestor Municipal.

Nessa primeira reunião do Núcleo Gestor Municipal também foi questionada a inserção do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina – CREA, ocupando uma das vagas do Poder Público, pois o conselho se constitui em órgão de fiscalização, orientação e aprimoramento do exercício profissional das profissões que lhe correspondem, ou seja, sociedade civil e não Estado.

Essa reunião ainda foi palco do debate sobre a representação das Entidades de Classes e dos Sindicatos. O debate girou em torno de quem deveria preencher a vaga ainda vazia dos Sindicatos. Ricardo Freitas representante do Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Urbano (SINTRATURB) pleiteia uma vaga a mais para os Sindicatos de trabalhadores, como era o intuito inicial da proposta aprovada em 1º de agosto.

No ensejo, Hélio Bairros do SINDUSCON aborda a importância da presença do Sindicato dos Hoteleiros, justificando-se com a idéia de “vocação turística” do Município, e, portanto, a relevância da representatividade desse Sindicato.

Observa-se que embora se denominem como Sindicato, essas duas organiza es representam segmentos sociais diferenciados: enquanto de um lado, tem-se uma entidade representando os trabalhadores, de outro, tem-se a entidade dos empresários da hotelaria e do turismo.

Por fim, a vaga ficou para o SINTRATURB com a justificativa de que os empresários já estavam representados e que o Sindicato dos Hoteleiros não garantia a representa o dos trabalhadores, e que se perderia esta possibilidade com a inser o dessa categoria⁴. Nesse cenário, o SINDUSCOM coloca a vaga de suplente a disposi o do Sindicato dos Hoteleiros e Turismo.

Esta primeira reunião do Núcleo Gestor, também tratou do preenchimento da vaga para o que genericamente foi colocado na rubrica de “conselhos”. Dentre as propostas para ocupar a vaga correspondente aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, estariam o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG). Sendo que este último foi escolhido sumariamente para o assento sem, não obstante, ter acontecido uma audiência ou assembleia que criasse o fórum adequado para escolha desse representante.

A 2^a Reunião do Núcleo Gestor Municipal, foi realizada no dia 21 setembro de 2006, na Plenária da Ordem dos Advogados do Brasil. Os temas trabalhados foram basicamente o orçamento e a necessidade de um regimento interno para o Núcleo Gestor.

A questão orçamentária foi a discussão central desse dia. Os membros da sociedade civil já escolhido e presentes na reunião colocaram a necessidade da garantia de orçamento para iniciarem as atividades, como as audiências de escolha dos representantes distritais, que necessitava de orçamento para a mobiliza o.

Ildo Rosa manifestou que o IPUF também necessitava de equipamentos para a realiza o das atividades e que estava tentando liberar os recursos o mais rápido possível.

Kelly Cabral, representante do Maciço do Morro da Cruz manifestou-se sobre a inviabilidade dos trabalhos sem recurso efetivo, pois a qualquer encaminhamento que viesse a ser realizado

⁴ Conforme previsto os Sindicatos têm duas vagas no NGM, portanto, a outra vaga foi ocupado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB

sobre as atividades do Núcleo Gestor precederia a questão dos recursos financeiros, e que essa era uma responsabilidade da prefeitura.

Ao processo de elaboração do Plano Diretor precede a questão dos recursos financeiros [...] Penso que, devemos fazer uma mobilização e também fazer articulação para viabilizar a liberação financeira porque esse processo não é só IPUF, é um processo participativo e responsabilidade da Prefeitura. (FLORIANÓPOLIS, d. 2006).

Carlos Magno representante do Fórum da Cidade sugere que ao terminar essa reunião se retire uma posição coletiva e se encaminhem ações para exigir que a prefeitura cumpra com sua promessa de desembolso mensal de cinquenta mil reais que já estaria acumulado em cem mil reais desde a deflagração do processo de elaboração do Plano Diretor.

Como encaminhamento para a exigência da aprovação de orçamento pela prefeitura Ildo Rosa propõe a realização de uma conversa com o Prefeito no dia seguinte. Foram escolhidos representantes do Núcleo Gestor no encontro com o prefeito: Ildo Rosa, do IPUF, Carlos Magno, e representante dos movimentos sociais, Alexandre Lemos do movimento ambientalista, Karine Froner do grupo Floripa Acessível e Hélio Bairros do SINDUSCON.

Nesta mesma reunião, Ildo Rosa aborda a necessidade da criação de um regimento interno para o Núcleo que estabelecesse critérios, sobre a participação dos suplentes, sobre o caráter da deliberação, sobre o papel dos núcleos distritais, etc.

Nós na reunião anterior estávamos discutindo a respeito da efetiva participação dos suplentes e em que momento eles participariam, o regimento interno que vai talvez definir isso. Eu acho que nós deveríamos compor uma comissão, pra que nós elaborássemos com menor prazo uma proposta de regimento (FLORIANÓPOLIS, d. 2006).

A relevância do orçamento esteve presente em muitas reuniões, pois embora existisse comprometimento da prefeitura com a liberação de recursos, isso ocorreu lentamente. Os primeiros recursos foram para equipar o IPUF, com materiais necessários para as atividades, como datashow, computadores e material de escritório, Posteriormente foram liberados os recursos para a mobilização das Audiências Públicas, com faixas, carros de som e panfletos com informações básicas sobre o Plano Diretor.

O IPUF teve seu corpo técnico ampliado, contando atualmente com 12 técnicos, envolvidos diretamente no processo do plano diretor participativo, mais 30 estagiários, sendo 20 alocados entre os núcleos e sub-núcleos e 10 destinados ao apoio ao grupo técnico. Além do corpo técnico, o IPUF disponibilizou sala para cada um dos distritos com equipamentos, computador, impressora, telefone convencional, celular para os representantes distritais, estagiários para contribuir no funcionamento das atividades de escritório e técnicos que, ao lado dos funcionários do IPUF, acompanham os Distritos⁵.

4.2 BREVE DESCRIÇÃO DO PROCESSO DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES DISTRITAIS NO NÚCLEO GESTOR MUNICIPAL

O processo para a elaboração do PDP em Florianópolis é caracterizado por uma relação complexa entre democracia direta e democracia representativa. Este é o perfil da experiência democrática a partir da instalação do Núcleo Gestor Municipal, pois congrega instâncias participativas diretas como os Núcleos Distritais, e a representação no Núcleo Gestor Municipal. Em ambas as instâncias, a de democracia direta e a representativa, foi possível verificar debates intensos sobre a “qualidade” da deliberação democrática.

Sendo a escolha dos representantes dos Núcleos Distritais matéria primordial para a composição do Núcleo Gestor, e o início efetivo das atividades de elaboração do Plano Diretor, apresentaremos as informações adquiridas sobre as audiências públicas na qual foram eleitos titulares e suplentes.

Os representantes distritais diferentemente dos outros representantes passaram por um processo público mais amplo. As audiências públicas enquanto espaços deliberativos para a escolha de representantes, se configuram em espaços de experiências de democracia direta para os cidadãos, residentes nos bairros.

O calendário para realização das audiências públicas nos 13 distritos foi organizado pelos membros já escolhidos do núcleo gestor, os representantes estaduais e representantes dos

⁵ Informações fornecidas por Ivo Sostizzo, coordenador do Plano Diretor Participativo, em janeiro de 2008. Entrevista concedida à autora.

“segmentos sociais”. A primeira Audiência realizou-se em 23 de novembro e a última em 14 de dezembro, todas no ano de 2006.

O distrito do Campeche, com abrangência dos bairros Morro das Pedras, Campeche, Rio Tavares e Fazenda do Rio Tavares, foi o primeiro a ter sua Audiência Pública. A convocação da eleição dos representantes desse distrito foi marcada pela autonomia dos moradores, frente à morosidade do Poder Público.

Em decorrência da lentidão do processo inicial, os moradores convocaram autonomamente uma reunião para deliberarem sobre seus representantes, com vistas à participação do Núcleo Gestor Municipal desde o início de seu funcionamento, pois a primeira reunião do Núcleo já havia ocorrido em 14 de setembro de 2006 e o calendário do Núcleo Gestor sinalizava as Audiências apenas para o mês de novembro. Conforme relatado em ata, a representante do bairro se manifestou na reunião do NGM no dia 28 de setembro, sobre a reunião realizada pelos moradores.

O pessoal do Campeche já está desde 1997 envolvido com o Plano Diretor. [...] no último sábado houve uma reunião do conselho popular, na qual foi eleito o delegado que vai participar como titular no Núcleo Gestor, e os suplentes. A reunião foi divulgada através de carros de som e cartazes. Acrescenta que estão correndo porque querem participar de todo o processo (FLORIANÓPOLIS e. 2006.).

A realização desta reunião, como forma de antecipar a escolha e iniciar a participação do distrito nas reuniões, reflete a compreensão dos moradores do Campeche, (que já têm experiência na organização e mobilização com relação ao Plano Diretor) da importância da participação no processo, numa demonstração de autonomia e organização que superou a espera e os recursos advindos do Poder Público, e mobilizou moradores na perspectiva da escolha dos representantes e na compreensão de que essa iniciativa garantiria a inserção dos seus debates e das suas demandas nas reuniões do NGM.

O Conselho Popular do Campeche, composto por diferentes entidades, movimentos e sujeitos individuais que atuam na região com temáticas relacionadas a política urbana, chamou assembleia comunitária, no dia 23 de novembro às 15h na Escola Brigadeiro Eduardo Gomes para a escolha dos representantes e a formação do Núcleo Distrital, como forma de legitimar a participação no NGM.

Entretanto de acordo com o calendário do NGM, foi necessário realizar uma nova assembléia no formato de Audiência Pública do Distrito do Campeche, convocada pelo IPUF para o dia 23 de novembro com o objetivo de divulgar as ações do NGM e legitimar a escolha do representante e titular distrital para sua composição.

Essa nova reunião apenas confirmou o que já havia sido decidido pelos moradores. Conforme Ata da Audiência, nem houve votação, pois a reunião reafirmou por aclamação o resultado da Assembléia chamada pelo Conselho Popular, sendo que a Audiência Pública apenas referendou os eleitos: Janice Tirelli como representante titular, Ataíde Silva, como 1º suplente, Valter Chagas, como 2º Suplente e Fernando Cardenal como 3º Suplente.

As entidades que fazem parte do Núcleo Distrital, referendadas pela Assembléia são: Movimento Campeche Qualidade de Vida, CONSEG (Conselho Comunitário de Segurança) do Campeche, Associação de Surf Campeche e Movimento SOS Esgoto Sul da Ilha, às quais foram somadas muitas outras no decorrer do processo.

A segunda Audiência Pública, no dia 27 de novembro, realizou-se no Distrito do Pântano do Sul, composto além do próprio Pântano do Sul pelos bairros Costa de Dentro, Costa de Cima, Armação, Lagoa do Peri, Matadeiro, Praia dos Açores, Praia da Solidão e Saquinho. A abertura da Audiência, conforme modelo estabelecido na audiência do Campeche foi feita pelo IPUF, que fez uma breve fala sobre o PD, o Núcleo Gestor e o papel do representante e titular no NGM.

Em seguida foi aberto para que as entidades ali presentes e com anseios de compor o Núcleo Distrital se manifestassem, resultando a seguinte composição do Núcleo Distrital: Posto de Saúde Pântano do Sul; Associação do Balneário dos Açores (ABA); Associação de Surf do Matadeiro; Associação dos Moradores e Amigos da Praia do Matadeiro; Caipora Cooperativa; Associação Comunitária Esportiva e Carnavalesca Chácara da Armação; Associação dos Moradores da Lagoa do Peri (AMLP); Associação dos Moradores do Pântano do Sul (AMPSUL); Instituto Iarus - pesquisa, proteção e educação ambiental; Capela Sant'ana e São Joaquim; Conselho Comunitário da Costa de Dentro; Movimento SOS Sul da Ilha; Associação dos Moradores Ambientais da Ilha de Santa Catarina (AMAISC); Conselho Deliberativo da Escola Básica Municipal Dilma Lúcia dos Santos; Klimata; Escolinha de Futebol Olaria Futebol Clube; Escolinha Desdobrada Costa de Dentro.

Na votação para representante distrital no Núcleo Gestor resultou a seguinte composição: Gert Schinke (Titular) tendo 58 (cinquenta e oito) votos, Arantes Monteiro Filho (1º Suplente)

com 42 (quarenta e dois) votos e Carlos Rodrigo de Melo Roester (2º suplente) com 11 (onze) votos (ATA, 27-11-2006. p. 02). Esta audiência foi marcada por um elemento tenso de disputa entre dois grupos com perspectivas diferenciadas sobre o tipo de desenvolvimento da região. Sobre este tema voltaremos no próximo capítulo.

No dia 28 de novembro, foi convocada a Audiência Pública para a escolha dos representantes e titulares do Núcleo Distrital de Canasvieiras, composto pelos bairros de Canasvieiras, Canto do Lamim, Daniela, Forte e Jurerê. Seguida pela mesma dinâmica das Audiências anteriores, houve a fala do IPUF sobre o PD, em seguida a inscrição e a aprovação das entidades para a composição do ND, por fim a eleição do representante e titulares sendo eleitos: Marne Schroeder (Titular), com 31 (trinta e um) votos, José Roberto Ramos Licati, (1º Suplente) com 20 (vinte) votos, e Ivânio Alves da Luz (2º Suplente) com 10 (dez) votos.

A comunidade do Distrito de Santo Antonio de Lisboa, composto pelos bairros de Santo Antônio de Lisboa, Barra do Sambaqui, Cacupé, e Sambaqui, teve Audiência Pública no dia 29 de novembro. O Núcleo Distrital foi composto pelas entidades, AMOCAPÉ, Associação do Bairro Sambaqui, ANSAL, Igreja de Santo Antônio, Conselho Comunitário da Barra do Sambaqui, Centro Comunitário de Sambaqui, AMSAL, Intendência Santo Antônio, CONSEG, Instituto Ambiental de Ratonés, Gabinete da Vereadora Angela Albino, Estação Ecológica dos Carujas, CREA/SC, LAIONS – ACIR – Ingleses e ONG Cidade de Quem, e demais cidadãos que se dispuseram. Os representantes e titulares eleitos foram: Robson Alves (Titular), com 59 (cinquenta e nove) votos, Luiz Augusto Mardi, (1º Suplente) com 22 (vinte e dois) votos, e Reinaldo Pires (2º Suplente) com 7 (sete) votos.

No dia 30 de novembro foi realizada a audiência pública, do Distrito de Ratonés, que compreende os bairros de Vargem Pequena, Canto do Moreira e Ratonés. Nesta audiência foi apresentada uma chapa com titular e suplentes para a composição do NGM, sendo os únicos candidatos a chapa ganhou os votos dos moradores que ficaram assim representados: Flavio De Mori da Associação de Moradores de Ratonés como Titular, Adauto Francisco da Associação Comunitária da Vargem Pequena como 1º suplente e Gilberto Ribas da Associação de Pescadores do Rio Ratonés como 2º suplente.

O Distrito Sede da região Continental, composto pelos bairros de Abraão, Balneário, Bom Abrigo, Canto, Capoeiras, Coloninha, Coqueiros, Estreito, Itaguaçu, Jardim Atlântico e Monte Cristo, realizou sua Audiência Pública no dia 04 de dezembro. Em decorrência do alto número de

habitantes residentes nos bairros que compõem esse Distrito, foram criados três Sub – Núcleos no Distrito. A divisão territorial ficou assim: Sub-Núcleo1: Coqueiros, Abraão, Bom Abrigo, Itaguaçu; Sub-Núcleo 2: Capoeiras, Jardim Atlântico e Monte Cristo; e Sub- Núcleo 3: Estreito, Balneário, Canto e Coloninha.

Os eleitos para a representação do Distrito foram: Francisco dos Santos (Titular - com 46 (quarenta e seis votos), representando as localidades do Jardim Atlântico e Monte Cristo; Beatriz Cardoso (1ª Suplente - com 30 trinta votos), do Movimento Pró-Coqueiros, e Mário Gevaerd (2º Suplente – 22 vinte e dois votos) representante dos bairros Estreito, Balneário, Canto e Coloninha.

A Audiência Pública do Distrito dos Ingleses, que compreende os bairros, Santinho, Capivari e Ingleses, foi realizada no dia 05 de dezembro. As entidades inscritas para a composição do Núcleo Distrital foram: AANJ, Aprender Entidade Ecológica, ONG Coração Nativo, Folha do Norte de Ilha, Oldemburgo e CIA LTDA, O Pelicano Pousada, Hotel Costa Norte, Associação dos Moradores do Capivari, Kaizem, Conselho Comunitário Sítio de Bairro, Centro Educacional Universo, Centro Educação Nossa Senhora da Conceição, Conselho de Saúde Local dos Ingleses, Grupo Escoteiro Universo, AMEC, Luzes da Ilha, Movimento Ilha Nativa, Associação de Viagens Ingleses e Região, Santuário Sagrado Coração de Jesus, Empreendedorismo Imobiliário, Imobiliária Ingleses LTDA, Hotel Praia Tur, Associação dos Musicos de SC, Hotel Ingleses Holiday, Condema, UFECO, Associação de Artesões da Praia dos Ingleses, Agente Comunitário de Saúde Ingleses, Administração Distrital dos Ingleses, Centro Holístico Luzes da Esperança, ACARJ, ACIR, Lians Club, Associação de Surf, Vila Futebol Clube, Conselho Comunitário dos Ingleses, Associação de Pescadores, Lians Clube Florianópolis Ingleses, Rotari Clube, Conselho Comunitário do Santinho, Clube dos Diabéticos, Hotel Praia Tur LTDA, Associação Social Paroquial dos Ingleses, CONSEG, CDL, Associação de Moradores do Rio Vermelho, Jornal Bairro, ACIF Regional Ingleses, e Ingleses mais ação ONG.

Para a representação distrital no NGM, foram eleitos Paulo Henrique Spinelli -Titular - com 228 (duzentos e vinte e oito) votos; Cristina Cardoso Nunes -1ª Suplente - com 111 (cento e onze) votos e Joice Ferreira da Rosa - 2º Suplente - 25 (vinte e cinco) votos.

O Distrito de Rio Vermelho, composto pelos bairros: Muquem, Travessão e Rio Vermelho, realizaram Audiência Pública no dia 06 de dezembro. As entidades que se cadastraram para compor o Núcleo Distrital foram: Conselho Local de Saúde, Administração Distrital do Rio

Vermelho, FF Vida, Instituto Ambiental Eco Sul, Associação de Surf do Moçambique representado pelo presidente Joani Félix, Associação de Moradores do Rio Vermelho, Conselho Comunitário de Santinho, AMOCAPE, Saudação Empreendedorismo.

Para a representação distrital os eleitos foram: Roberto Pereira Bastos (Titular com 30 votos); César Ismar Shenini – (1º Suplente - com 18 votos), e Joani Justino Félix (2º Suplente com 8 votos).

A região distrital da Barra da Lagoa é formada pelos bairros Barra da Lagoa e Fortaleza da Barra. Com Audiência Pública, no dia 07 de dezembro aprovou a constituição do ND com as seguintes entidades: Beira Rio Futebol Clube, Associação de Pequenos Pescadores da Barra da Lagoa, Associação Cultural Arreda, Associação Amigos da Barra da Lagoa, Jornal da Barra da Lagoa, Sindicato dos Pescadores A.P.P., representada pelo presidente Pedro Gonçalves, Fórum da Barra da Lagoa, Intendência da Barra da Lagoa, Conselho Comunitário da Barra da Lagoa, Barra Unida.

Como representantes foram eleitos: Ivan Antônio de Souza - Titular com 16 (dezesesseis) votos; Luiz Pasquale Almeida - 1º Suplente com 15 (quinze) votos, e Anderson Bento - 2º Suplente com 10 (dez) votos.

O distrito da Lagoa da Conceição, composto pelos bairros Lagoa, Canto da Lagoa, Costa da Lagoa, Joaquina, Praia Mole, Retiro da Lagoa e Canto dos Araçás, teve sua Audiência Pública no dia 11 de dezembro. Para representantes deste Distrito foram eleitos: Alécio dos Passos Santos – (Titular com 77 votos); Reginaldo Jaques- (1º Suplente com 18 votos) e, para 2º suplente, houve empate técnico entre Valdir Miguel de Andrade e Marilda Maria Augusto Vieira, eleitos com 9 votos.

No dia 12 de dezembro, foi a vez do Distrito de Cachoeira do Bom Jesus, que abrange os bairros Cachoeira do Bom Jesus, Ponta das Canas, Lagoinha, Praia Brava, Vargem do Bom Jesus, Vargem Grande. A dinâmica da Audiência seguiu as anteriores, foi aberto para a inscrição das entidades que se interessaram em participar da composição do ND e passando por votação foi aprovada pela assembléia.

Em seguida os moradores que desejavam representar o distrito no NGM, se apresentaram e tiveram seus nomes, submetidos à votação. O resultado foi: Alfeu Parro dos Santos (Titular - com 25 votos); Silvio Rogério de Souza (1º Suplente - com 20 votos) e Luiz Alfredo Carpeggiani (2º suplente - com 15 votos).

A reunião da Audiência Distrital do Plano Diretor Participativo de Florianópolis no Distrito Sede Ilha, composto pelos bairros, Agronômica, Centro, Córrego Grande, Costeira, Itacorubi, João Paulo, José Mendes, Monte Verde, Pantanal, Saco dos Limões, Saco Grande, Santa Mônica, Trindade, ocorreu no dia 13 de dezembro.

Em decorrência do grande número de moradores desse distrito, que constitui uma considerável parcela dos moradores do município, dividiu-se o distrito em sub-núcleos, que ficaram assim definidos: Sub-núcleo do Centro (“cabeceira” da Ponte Hercílio Luz, Aterro da Baía Sul, Shopping Beira Mar e Mauro Ramos no sentido Oeste); Sub-núcleo do Maciço Central (Mauro Ramos sentido Leste, Agronômica, Penitenciária, CIC, Morro da Penitenciária, Morro da Serrinha, Morro da Caeira, José Mendes e Prainha); Sub-núcleo do Maciço da Costeira do Pirajubaé (Trevo da Seta, Costeira do Pirajubaé, Carvoeira, Saco dos Limões, Aterro do Saco dos Limões); Sub-núcleo da Bacia do Itacorubi (Córrego Grande, Santa Mônica, Itacorubi, Trindade, Elevado do Centro Integrado de Cultura; Cemitério do Itacorubi, Pantanal e Vila Ivan Matos); Sub-núcleo da Bacia do Monte Verde (João Paulo, Monte Verde e Saco Grande).

A representação distrital decidida após votação na Assembléia, ficou assim constituída: Ruy Antonio Pires Alves representando o Morro da Cruz –Titular - com 95 (noventa e cinco) votos, João Batista da Penha representando o Saco Grande -1º Suplente - com 68 (sessenta e oito) votos; João Batista Santos representando o Centro - 2º Suplente com 49 (quarenta e nove) votos; Fernando Correa Botelho representando o Itacorubi - 3º Suplente - com 35 (trinta e cinco) votos. Em decorrência de representar à mesma região que o Sr. Ruy Antonio Pires Alves no Centro, João Batista Santos abdicou seu posto de 2º Suplente do Distrito Sede Ilha. A organização dos sub-distritos no distrito sede, seria uma questão a ser trabalhada pelos ND, já compostos, tanto na ilha quanto no continente.

A última Audiência realizada ocorreu no Distrito do Ribeirão da Ilha, composto pelos bairros Ribeirão da Ilha, Alto Ribeirão, Tapera da Base, Freguesia do Ribeirão, Caiacanga e Caeira da Barra do Sul. A representação distrital após votação em assembléia ficou composta da seguinte maneira: Vera Lúcia Bridi - Titular com 36 (trinta e seis) votos; Rodrigo Nelson Pereira -1º Suplente - com 18 (dezoito) votos e o Sr. Lizandro Machado - 2º Suplente - com 11 (onze) votos.

Importa informar que a composição dos Núcleos Distritais conforme relatados a cima, advêm das informações que constavam nas Atas das Audiências, entretanto não foi está a conformação final das entidades que compõem os Distritos. Durante o processo de pesquisa procuramos

acessar os arquivos do IPUF para obter estas informações, entretanto a resposta que tivemos foi que não existe arquivo com este material, portanto as entidades que de fato participam das reuniões e atividades distritais é uma informação que deve ainda ser construída.

Finalizada a bateria de Audiências Públicas, ficou concluída a composição do NGM. Essa composição perpassada pela diversidade de sujeitos e interesses envolvidos caracteriza a complexidade do cenário participativo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis.

A realização destas audiências públicas possibilitou a Florianópolis espaços participativos que há tempos não ocorriam, pois essas “plenárias populares deliberativas”, não fazem parte do cotidiano dos cidadãos. Estes espaços proporcionam experiências jamais experimentadas pela maioria esmagadora da população nos marcos de nossa frágil democracia. Estes mesmos espaços, apesar de estarem longe de tornar os cidadãos politicamente auto-gestores de sua realidade social, exercem função significativa para a cultura política da região.

Apresentam-se como possíveis conseqüências do novo cenário político local, o acompanhamento mais atento, por parte da população participante dos núcleos, assembleias, audiências, oficinas, sobre as decisões do executivo e do legislativo, no que tange os mais diferentes assuntos, e a postura pessoal e coletiva de exigir a continuidade e proliferação de espaços públicos de deliberação. Como função pedagógica ainda, estas experiências evidenciam a dinâmica com que se materializam os possíveis rumos da cidade, assentada, sobretudo, na confrontação entre distintos modelos de sociedade.

A operação moeda verde confirmou as demandas realizadas pelos movimentos sociais a cerca do favorecimento de interesses que poderiam causar sérios e definitivos danos ao patrimônio natural, gastos indevidos de altas somas dos recursos públicos para fins individualistas, alternativas inviáveis para os problemas viários e outros. Recursos como, lobbys e subornos foram alguns dos métodos citados por alguns entrevistados.

No bojo da discussão sobre o Plano Diretor Participativo aconteceu a Operação Moeda Verde realizada pela Polícia Federal, no ano de 2007, encabeçada pela delegada Julia Vergara da Silva. Requerida pelo Ministério Público, inicialmente investigou a implantação do empreendimento Il Campanario, em Jurerê Internacional, pelo Grupo Habitasul, que acabou por revelar a necessidade de investigação em outros empreendimentos já concluídos ou em andamento em Florianópolis. Segundo a delegada responsável pela investigação formou-se:

"Uma verdadeira quadrilha dedicada à prática de crimes ambientais e crimes contra a administração pública".⁶

Dentre os 22 suspeitos, estão vereadores, funcionários do município (FATMA; FLORAM e SUSP), e do outro lado empresários ou pessoas físicas que têm relações com a construção civil.

Os indiciamentos ocorreram devido às ilegalidades em muitas construções/ empreendimentos de Florianópolis, conforme as investigações realizadas pela PF, com a escuta de ligações telefônicas, mensagens eletrônicas trocadas entre os investigados, arquivos de computadores de empresas e órgãos públicos e dados de sigilo fiscal e bancário.

Dentre as descobertas das investigações, a PF detectou a realização de negociações sobre licenciamentos ambientais para construção de obras em áreas ilegais, alteração de zoneamento, priorização de grupos empresariais para a especulação imobiliária, entre outros.

Nesta luta de projetos contrastantes, os núcleos distritais apresentam-se como alternativa para a participação popular confrontando com a forma da administração pública tradicional, pois amenizam ainda que apenas de maneira diminuta, a enorme distância entre o poder de ação política dos diversos segmentos da sociedade, divididos pelo poder financeiro e conseqüentemente, pelo poder de pressão sobre suas reivindicações.

Estes espaços possibilitam processos que contribuem para o exercício de pensar a vida em sociedade e o viver coletivo, estimulando ações que se contrapõem à perspectiva desenvolvida na sociedade capitalista causadora de profundas injustiças na dinâmica de produção e reprodução da vida.

⁶ Informações retiradas do sitio: < <http://www.an.com.br/2007/mai/31/0des.jsp>>. Acesso em: 26 de dez de 2007.

5. OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS

Os espaços de gestão local do Plano Diretor Participativo, chamados de Núcleos Distritais, abundam em situações conflituosas entre sujeitos que compartilham seus objetivos. Portanto, partimos do fato de que nestes espaços de democratização da gestão pública, se estabelecem relações de conflito entre os sujeitos distintos que nem sempre possuem as mesmas percepções dos fatos.

São situações de contraposição de pontos de vista que perpassam estes espaços e contribuem para a constituição da esfera política, no sentido da explicitação das diferenças e das disputas que conduzem ao dissenso, condição fundamental para o exercício do que venha a ser a democracia pluralista.

O processo democrático deve criar condições para que o conflito ao se tornar público e posto a discussão nos espaços democráticos, ascenda ao nível de “o político”, conforme assinala Mouffe (2003), ou seja, a oposição entre adversários normatizada de maneira coletiva.

As condições necessárias para que o conflito se estabeleça, enquanto “o político” deve ser realizado na “política”, entendida como o conjunto de regras, discursos e instituições que tratam de estabelecer uma ordem, e organizar de algum modo à coexistência humana, que são sempre conflituosas por estarem perpassadas justamente por “o político” (Mouffe, 2003).

Portanto, nossa análise quer contribuir no entendimento de que os espaços democráticos são atravessados pelo conflito e que a construção de formas institucionais democratizadoras devem gerar instrumentos capazes de equacionar o conflito e criar o consenso possível.

As relações que se estabeleceram nos Núcleos Distritais em torno da representação do distrito no Núcleo Gestor Municipal são claros exemplos do conflito e das disputas que se estabelecem em decorrência da dimensão política das representações que estavam sendo estabelecidas.

O processo democrático instaurado no Pântano do Sul com a audiência pública para escolha do representante distrital permeado pela disputa entre dois projetos diferentes de desenvolvimento e a busca da hegemonia, tornou-se exemplar para a compreensão do processo democrático nos moldes do modelo agonístico, proposto por Mouffe, e pos nós apresentado no capítulo I deste trabalho.

Em entrevista concedida para este trabalho, o representante distrital do Pântano do Sul, afirmou que o início das disputas e dos enfrentamentos entre os mesmos na região tem seu início no governo do segundo mandato de Ângela Amim, quando a prefeitura reinicia a discussão sobre o Plano Diretor do Pântano do Sul.

Segundo o entrevistado, aquela primeira iniciativa de proposta específica do Plano Diretor do Pântano do Sul teve sua origem em interesses empresariais, pois o antigo Plano Diretor dos Balneários do ano de 1985, impossibilitava grandes empreendimentos na região, portanto havia a necessidade de mudar o zoneamento para a viabilidade dessas construções.

Diante da proposta de revisão, os moradores da região se opuseram à elaboração de um Plano Diretor em “gabinete” ou seja, pelos governantes sem a participação dos moradores e organizaram a Comissão Permanente de Moradores para a elaboração de uma contra-proposta ao Plano Diretor elaborado pelo IPUF. Ao longo de dois anos foi discutida entre o IPUF e a sociedade civil uma proposta alternativa. Durante o processo de elaboração do Plano Diretor se afirmam projetos antagônicos de desenvolvimento da região que continuaram a disputa nos espaços do PDPI. A proposta para a revisão do Plano Diretor do Pântano do Sul permaneceu em debate até o final do governo da referida prefeita e não chegou à câmara de vereadores para votação.

A audiência pública do Pântano do Sul para a escolha do representante distrital foi marcada por este cenário de disputa, de um lado a articulação da Comissão Permanente de Moradores, que propõe um projeto preservacionista, e de outro, representantes de outros interesses no bairro que defendem um desenvolvimento que não se pauta pelos valores ambientalistas.

Um ponto central do embate político neste distrito é o destino da planície sedimentária adjacente às praias. O projeto preservacionista luta pela conservação da planície como unidade de conservação. O projeto desenvolvimentista quer utilizá-la para a instalação de grandes empreendimentos imobiliários. Dentre eles o projeto Village Golf Resort, numa área de 600.000 metros quadrados, com condições de abrigar campeonatos internacionais de golf. O atual representante distrital diz abertamente se opor a esse projeto, sendo que segundo a sua opinião, a disputa que se estabeleceu neste distrito foi entre os interessados pela viabilização desse projeto e os que se opõe.

Nesse sentido, a disputa pela representação distrital tem importante significado, pois se constitui em instância propositiva do PD nas questões relacionadas àquela região. Assim as duas posições com relação à ocupação do espaço, almejavam a hegemonia de seus projetos políticos.

O desfecho da intermediação desse processo levou a criação de um espaço paralelo de participação dos que não se sentiam contemplados e nem representados pelo que a Audiência Pública definiu. A criação de uma outra esfera de participação foi a solução encontrada para que as atividades do Núcleo Distrital pudessem continuar, pois em muitas situações o “bate-boca” impediu o andamento das atividades devido aos ânimos estarem alterados.

Na primeira das reuniões do Núcleo Distrital, o suplente eleito na Audiência Pública disse que iria impugnar a validade da mesma, em decorrência de acreditar que houve irregularidades, entretanto, outros presentes nesta reunião disseram não ter ocorrido isto, e que a Audiência Pública havia sido realizada conforme as determinações sem nenhum fator que pudesse sugerir a realização de uma outra.

Os problemas e conflitos do distrito do Pântano do Sul chegaram ao Núcleo Gestor Municipal. A Ata da reunião do Núcleo Gestor Municipal do dia 03 de abril de 2007 relata a primeira manifestação de conflito no Núcleo Gestor Municipal. O representante distrital Gert Schinke falou que estava tendo muitas dificuldades para realizar os trabalhos distritais, e sugeriu que fosse feita uma reunião entre ele e seus suplentes no IPUF.

Nesta mesma reunião, o primeiro suplente do Pântano do Sul Arante Monteiro Filho contestou e disse que quem “arrumou briga” foi um “correligionário” do titular e afirmou que muitos moradores não estavam satisfeitos com a representação distrital, os chamados “avulsos”, e que deseja realizar nova audiência pública em 30 dias (FLORIANÓPOLIS, n. 2007). Foi então criada uma comissão de mediação do Núcleo Gestor Municipal, para intermediar o processo nesse distrito, que possibilitasse condições para que as atividades distritais prosseguissem e para que não conduzisse os indivíduos nele inseridos ao enfrentamento físico, ou seja, para criar condições nas quais o conflito fosse entendido enquanto enfrentamento de projetos políticos e não pessoais.

Entretanto a alternativa provisória encontrada para que as atividades distritais pudessem continuar foi a separação do grupo em conflito, com a criação de um outro espaço de participação para que o conflito fosse diminuído.

A “alternativa” encontrada para evitar situações de conflito, que foi a criação de um outro grupo de discussão do Plano Diretor, não é prevista no regimento interno do Núcleo Gestor Municipal, apenas são previstos os sub-núcleos, em decorrência da abrangência demográfica dos núcleos, para facilitar os trabalhos nos distritos.

Desta maneira, é incerta a situação do Pântano do Sul, que não tem definido como funcionará este “outro grupo”, ou seja, se suas atribuições serão as mesmas do Núcleo Distrital ou se também realizará oficinas para as leituras comunitárias, para a realização de suas audiências públicas. Portanto, o cenário participativo deste distrito adquiriu uma configuração distinta dos outros e o desfecho desta nova configuração não está previsto, instaurando um terreno gelatinoso e imprevisível.

O cenário ainda é mais complexo quando retomamos as instâncias legitimadoras que foram sendo construídas ao longo do processo participativo do Plano Diretor, destaca-se as audiências públicas para a escolha dos representantes distritais, estas instâncias adquiriram um caráter democrático na escolha dos representantes, que abrangeu todo o município, ou, ao menos se criou a instância para tanto. Entretanto, não estamos realizando um estudo aprofundado destas audiências, mas podemos afirmar que os espaços para a realização de um processo participativo foram proporcionados.

Desta maneira, o surgimento de um outro Núcleo Distrital ou de um outro “grupo” com as mesmas atribuições de um Núcleo Distrital, sem a realização de uma audiência pública que o legitime, não corresponde às possibilidades previstas pelo Núcleo Gestor Municipal.

Portanto, a peculiaridade do Pântano do Sul que criou “outro espaço” de participação não tem definidas as formas de como se dará o processo de constituição das diretrizes da leitura comunitária, uma vez que até o presente momento estes grupos não realizaram as atividades de debate e formulação das diretrizes conjuntamente. A audiência pública realizada para a aprovação das diretrizes das leituras comunitárias, não juntou as propostas e nem contrapropostas das leituras realizadas pelos dois grupos, instaurando um cenário de incerteza.

O cenário político participativo do Pântano do Sul converge para uma situação complexa no trato das relações democráticas, e demandam estratégias metodológicas definidas para o estabelecimento de condições para os trabalhos.

5.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA A APROVAÇÃO DAS DIRETRIZES DA LEITURA COMUNITÁRIA DOS DISTRITOS: UM RELATO BREVE DOS PROCESSOS.

Ao final de ano de 2007 ocorreram 03 audiências públicas para a consolidação das diretrizes das leituras comunitárias realizadas nos distritos até a presente data. As audiências ocorreram dia 12 de dezembro no Distrito do Pântano do Sul, 13 de dezembro no Distrito do Campeche e dia 14 de dezembro no Distrito do Rio Vermelho⁷.

A audiência distrital do Pântano do Sul contou como uma participação muito expressiva dos moradores e dos grupos organizados do local, foram registrados 126 participantes que levaram faixas, demonstrando a mobilização dos moradores. Ainda estavam presentes representantes distritais do Campeche e do Ribeirão da Ilha, e outros membros do Núcleo Gestor.

Após a abertura das atividades realizada pelo presidente do IPUF Ildo Rosa, o representante distrital do Pântano do Sul juntamente com outros participantes do Núcleo Distrital apresentou o quadro das atividades do Núcleo Distrital e da participação do representante nas reuniões do Núcleo Gestor Municipal.

Em seguida os demais membros do Núcleo Distrital apresentaram as demandas resultantes das leituras comunitárias e as diretrizes gerais para o macrozoneamento. Ao terminar essa apresentação um morador do bairro Costa de Dentro se manifestou dizendo que alguns vizinhos do bairro acreditam que não estão sendo contemplados na discussão sobre o macrozoneamento. O representante distrital disse então que o bairro não está contemplado por não ter ocorrido um consenso entre os moradores para a elaboração das diretrizes, e que situações como essas requerem mais tempo para debate, e que seria tema de uma próxima audiência.

A pauta desta assembléia estava voltada para a consolidação das diretrizes da leitura comunitária. Na assembléia foi entregue aos presentes uma cópia do material produzido nas leituras comunitárias que estavam organizadas em: temas, itens e cenário comum desejado. Por exemplo: Tema: saneamento, Item: água, Cenário Comum Desejado: preservação de mananciais e aquíferos, preservação das nascentes e fontes alternativas de captação. Estas diretrizes foram os resultados das leituras comunitárias, que ocorreram nos bairros de abrangência do Distrito.

⁷ Das 03 Audiências Públicas participamos apenas da ocorrida no Distrito do Pântano do Sul e na do Distrito do Campeche, portanto poderemos abordá-las com mais propriedade. Em decorrência das Atas dessas Audiências ainda não estarem à disposição do público, não abordaremos a Audiência Distrital do Rio Vermelho.

Encerrada a apresentação das diretrizes abriu-se a audiência para as manifestações dos presentes quanto às mesmas. Foi sugerido por um dos moradores que a votação das diretrizes deveria ocorrer em bloco, pois os temas já haviam sido trabalhados pelos moradores em discussões anteriores. Essa proposta passou por debate, até que em votação decidiu-se que a metodologia para a aprovação seria a votação da matéria em bloco.

O resultado da votação para a realização da aprovação da matéria em bloco foi de 98 votos a favor, 05 contras e 01 abstenção. Após a votação houve uma manifestação muito positiva dos presentes, com palmas e manifestações verbais de contentamento, com a aprovação do conteúdo em bloco.

Esta aprovação em bloco garantiu a inclusão nas diretrizes, da criação da Unidade de Conservação do Pântano do Sul, numa região que é alvo da especulação imobiliária e objeto de luta dos moradores, que têm um projeto alternativo para a região com a criação da unidade.

Importa relatar que o grupo crítico da representação oficial, estava presente na Audiência Pública e um morador participante deste outro grupo, manifestou-se dizendo que o Pântano do Sul havia sido dividido em dois Núcleos Distritais, e que haveria uma outra audiência para a aprovação das diretrizes das leituras comunitárias resultantes das oficinas que este grupo realizará em 2008.

Entretanto a realidade do processo de elaboração do Plano Diretor do Pântano do Sul está submerso na complexidade que se instaurou em decorrência do conflito anteriormente descrita, e na alternativa eleita para “intermediar” este conflito. Portanto, instaura-se um cenário de dúvida quanto aos procedimentos que devem ser seguidos na realização das Audiências Públicas e demais etapas do processo de elaboração do Plano Diretor.

No dia 13 de dezembro de 2007 ocorreu a Audiência Pública do Distrito do Campeche que registrou a assinatura de 125 participantes. Nesta Audiência a ordem do dia para as atividades da Assembléia foi: apresentação do relatório das atividades do Núcleo Distrital do Campeche, apresentação das diretrizes distritais, debate a partir dos destaques apresentados, definição do procedimento de votação, propostas para o calendário das atividades de 2008, com as etapas das atividades do Plano Diretor para o Distrito e encerramento.

O número de participantes na audiência foi alto, em decorrência do histórico de mobilização que também rendeu ao Distrito a compilação de diretrizes bem trabalhadas pela comunidade nas oficinas anteriormente realizadas, fato que justifica a presença e o nível do debate.

O processo de apresentação e votação das diretrizes, diferentemente do Pântano do Sul, ocorreu por etapas definidas de acordo com as temáticas: a) Vocação do Distrito, b) Recursos naturais e uso e ocupação do solo, c) Infra-estrutura urbana e saneamento ambiental, d) Mobilidade urbana e sistema viário, e) Infra-estrutura social e políticas públicas.

A dinâmica das atividades, estava organizada de maneira que, a cada apresentação do tema inscreviam-se as pessoas que desejassem fazer destaques; após a apresentação de todo o documento, fez-se a abertura para os destaques, e possíveis debates; em seguida realizou-se a votação.

Observa-se que a dinâmica das atividades entre as audiências distritais do Pântano do Sul e do Campeche ocorreram de formas diferente, principalmente no procedimento de votação das diretrizes. No Campeche, o número de destaques foi maior do que no Pântano do Sul, e, embora não menos importantes, ocorreram mais debates sobre um número maior de questões abordadas nas diretrizes.

As questões que geraram maior debate nas duas audiências, não obstante a centralidade do debate do Plano Diretor, foram justamente às relacionadas à ocupação do solo. No Campeche a situação das habitações em áreas de preservação permanente - APP, gerou debate quanto a possível re-alocação dos moradores que se encontram nesta situação para áreas legalmente habitáveis.

A abordagem deste tema é polêmica em decorrência de tratar-se de áreas habitadas pelos moradores há muitos anos. O debate sobre este ponto das diretrizes gerou dúvidas quanto à saída futura desses moradores das áreas em que estão, entretanto, o texto das diretrizes que passou por modificações na audiência tratava somente da previsão de espaços para moradias populares no caso de re-alocação dos moradores em áreas de APP.

As questões discutidas no Pântano do Sul também estiveram relacionadas à ocupação do solo, destacando-se, como mencionado anteriormente, a proposta da criação da Unidade de Conservação do Pântano do Sul.

As audiências públicas acima referidas, da maneira como procederam, e aqui descritas sucintamente, são demonstrativas de um intenso processo participativo local. As diretrizes apresentaram conteúdos com alta qualidade, resultado das condições geradas nestas duas localidades: em primeiro lugar, um longo processo de lutas comunitárias, em segundo lugar, a capacitação dos moradores sobre as temáticas específicas, o que demonstra que é possível

articular o conhecimento de técnicos especialistas com a vivência e conhecimentos da população, na perspectiva de unir as duas formas de conhecimento acerca da realidade.

O término do ano de 2007 “coroadado” com as Audiências realizadas e que demonstraram o processo de leitura comunitária nestes dois distritos, demonstrou também, a complexidade do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, isso em decorrência dos diferentes “níveis” entre os Distritos. Apenas três conseguiram realizar suas audiências, enquanto que Distritos como o Sede Ilha, estão realizando as suas primeiras oficinas de leitura comunitária; ou seja, a dinâmica de mobilização e de elaboração do PD não é o mesmo para todas as regiões.

Percorrido mais de um ano e meio da deflagração do processo de elaboração do Plano Diretor, as atividades em alguns distritos ainda são incipientes, e este desnivelamento pode incorrer em desajustes no processo de elaboração da lei que orientará o Plano como um todo.

5.2 DAS COMPLEXAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

No intuito de discutir a participação do poder público no processo de organização do Plano Diretor Participativo, analisaremos algumas opiniões dos entrevistados e a presença efetiva do Poder Público que pudemos constatar em nossa pesquisa empírica, no andamento do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo.

Por se tratar de uma política pública, a elaboração do Plano Diretor Participativo deve ser uma iniciativa das prefeituras, às quais compete a elaboração do mesmo e a aplicação das diretrizes gerais e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

A premissa orientadora das ações do município na política urbana do Plano Diretor é a gestão participativa. Desta maneira rompe-se com a lógica de que cabe ao legislativo municipal a elaboração da legislação pertinente ao Plano Diretor Participativo, pois a partir do Estatuto da Cidade a base para a construção de uma política urbana está no reconhecimento dos governos municipais de que a participação na elaboração e execução das políticas é um direito dos cidadãos.

A obrigação do município, de criar condições participativas para a população, está garantida no Estatuto da Cidade, no “Capítulo IV da Gestão Democrática da Cidade”, Art 43 que trata dos instrumentos de garantia da gestão democrática prevendo: órgãos colegiados de política urbana,

nos três níveis governamentais; debates e audiências públicas; conferências sobre assuntos urbanos, iniciativa popular de projeto de lei e de plano e programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A implementação destas exigências para a concretização de instâncias de participação em Florianópolis é complexa, em decorrência de uma cultura de elaboração da política urbana no Município, executadas a portas fechadas na Câmara de Vereadores, onde as discussões giraram em torno de alterações de zoneamentos para os possíveis empreendimentos se realizarem.

Por outro lado, conforme relatamos no capítulo II do presente trabalho, a organização da sociedade civil não aguardou a implementação do Estatuto da Cidade por parte da Prefeitura, para realizar mobilizações e discussões sobre o Plano Diretor nos bairros. No Centro da Cidade, a batalha para não deixar elevar o gabarito dos prédios; no Campeche, para a manutenção das áreas de preservação e a recusa aos projetos mirabolantes de crescimento desordenado para a região; no Pântano do Sul as lutas pela preservação de áreas almeçadas pela especulação imobiliária, que concentram sistemas naturais que devem ser protegidos, marcam a história do planejamento da cidade.

Ainda anterior à deflagração do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo por parte da prefeitura, eventos como o Fórum da Cidade, e posteriormente a sua instalação enquanto plenária da sociedade civil para discussão de temas relacionados à política urbana, são exemplos de que na sociedade civil, o segmento dos movimentos sociais não esperou o chamado da prefeitura para pensar e discutir os espaços urbanos. O segmento empresarial sempre participou deste planejamento da cidade junto às instâncias de poder.

A complexidade que perpassa a elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, na sua dimensão político participativa instaura um cenário indefinido para a política urbana da cidade. Aparentemente o processo está sendo participativo, e não se pode dizer que isto não está ocorrendo em muitos distritos, conforme os citados que já realizaram suas audiências públicas para consolidação das diretrizes da leitura comunitária e outros. Entretanto, a análise e o acompanhamento do processo por nós realizado, permite a conclusão de que o adiantado do processo em alguns distritos é consequência da organização da sociedade civil, ou seja, a mobilização ocorreu em decorrência da história político-organizativa destes bairros, e do poder local que estes atores conseguiram legitimar. Fica a dúvida se nos distritos menos “experientes” poderá consolidar-se um processo legítimo de participação no tempo restante do processo.

Portanto cabe-nos refletir sobre a inserção dos núcleos distritais no cenário participativo do Plano Diretor, pois esta inserção foi que possibilitou a dinâmica de leituras comunitárias e elaboração de diretrizes que seria deficiente sem a existência dos mesmos, isso porque o movimento social que discute a cidade na sua totalidade, como é o caso do Fórum da Cidade e da UFECO, não teria condições de realizar esta dinâmica no município, nem de mobilizar todas as bases e grupos organizados de cada localidade para este fim.

Com a criação dos Núcleos Distritais, constituiu-se também uma estrutura de funcionamento anteriormente inexistente, pois estes espaços necessitavam de infra-estrutura básica para funcionar, para tanto, a prefeitura disponibilizou técnicos, estagiários universitários e secretários para as sedes distritais; ou seja, criaram-se equipes de trabalho com os funcionários permanentes do IPUF e com a contratação de outros para que trabalhassem diretamente nos distritos. Além disto cada representante distrital tem para uso nas atividades do Plano Diretor, telefone celular disponível, e os distritos têm nas suas sedes, materiais de escritório e telefones convencionais para os trabalhos.

Entretanto, não obstante essa infra-estrutura montada para dar suporte nos distritos para a realização das atividades nas comunidades, o trabalho de mobilização que deveria ser realizado pela Prefeitura, permaneceu ao longo de 2007, deficiente, pois não houve a necessária e intensa campanha de divulgação do Plano Diretor, na perspectiva de aliar aos debates e ao processo instaurado, os moradores menos propensos à participação.

A parcela do Núcleo Gestor Municipal constituída no primeiro momento e que coordenou a realização das audiências públicas para a escolha dos representantes distritais, pouco se deteve na discussão sobre a mobilização de base. Esta mobilização tornou-se responsabilidade das organizações já existentes nos bairros.

Desta maneira, comunidades que anteriormente não estavam organizadas, ou com formas precárias de associativismo, ficaram prejudicadas, pois necessitaram de mais tempo para realizarem os trabalhos de mobilização. Isto refletiu na taxa participação dos moradores nas audiências públicas, e no andamento das atividades dirigidas a realizar as leituras comunitárias nesses distritos.

Em entrevista realizada no mês outubro de 2007 com o representante do Distrito Sede-Ilha, o mesmo expressou que o processo de elaboração do Plano Diretor de fato ainda não tinha sido deflagrado até aquele momento, e que a participação da Prefeitura tinha sido mínima:

[...] entendemos que enquanto gestor público, enquanto institucionalidade a Prefeitura ainda não deflagrou um amplo processo de participação. Para esse processo e isso deve ser dito, institucionalmente ainda não houve uma responsabilidade, principalmente por parte do prefeito. Basta dizer que as secretarias de governo não participam do Plano: secretaria da educação, secretaria de habitação e saneamento, a própria FLORAM, é muito pouca a participação desse pessoal, eles tem assento no núcleo, mas pra irem na reunião do núcleo e acabou por ai” (ENTREVISTADO 01)

A questão da mobilização foi permanentemente debatida pelos representantes dos distritos e dos segmentos da sociedade civil, nas reuniões do Núcleo Gestor Municipal. A demanda mais frequentemente apresentada foi a de “apoio financeiro” da prefeitura para a confecção de materiais de divulgação e um plano de mídia que gerasse publicidade ao processo de elaboração do Plano Diretor. Em entrevista concedida por um dos representantes do movimento sociais em novembro de 2007, o mesmo crítica a falta de um processo de “sensibilização” necessário para a participação popular no Plano Diretor:

Era necessário um processo de sensibilização que seria obrigação do Poder Público e esta etapa foi queimada. O que eu quero dizer é que não houve uma sensibilização na cidade que pudesse envolver todos os segmentos, principalmente o segmento popular, de que na verdade nós estávamos planejando a cidade pro futuro e essa sensibilização, no nosso entendimento, tinha que partir do órgão responsável que é a prefeitura.(ENTREVISTADO 02)

Por sua vez, ao ser questionado o fato de se o processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis estava sendo participativo, o representante do movimento ambientalista, em entrevista concedida em dezembro de 2007 afirma:

O plano diretor não está sendo participativo, na perspectiva do que de fato deveria ser. Tem toda uma necessidade de um esforço institucional que não foi aplicado, existe a potencialidade para a participação, mas de fato, não houve decisão política para isto, a participação está restrita. (ENTREVISTADO 03)

A participação no Plano Diretor é fundamental para os processos políticos organizativos em Florianópolis, pois é a possibilidade da criação de uma cultura participativa antes não vivenciada.

Ressalta-se, que conforme determina o Estatuto da Cidade, após esse processo da elaboração do Plano Diretor, deverá ser constituído o Conselho Municipal da Cidade, portanto, o processo

não deve parar, pelo contrário, é a possibilidade de se fortalecerem espaços participativos de elaboração e fiscalização das políticas urbanas.

Sendo assim, o futuro da cidade está estreitamente relacionado com os caminhos que política urbana de Florianópolis seguirá, sendo que para superar os obstáculos ao longo do processo de consolidação dos espaços de deliberação coletiva será decisivo o fortalecimento dos movimentos sociais e organizações populares.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência analisada nos permite afirmar que a emergência dos processos participativos de elaboração e/ou revisão dos Planos Diretores, possibilitará o aprimoramento de uma cultura política participativa nos municípios brasileiros.

Apesar de demonstrar não ser uma panacéia aos problemas intrínsecos aos sistemas políticos locais vigentes, os Planos Diretores Participativos e sua modalidade originalmente florianopolitana, os Núcleos Distritais, possibilitam novas formas de participação dos cidadãos na condução da administração pública e nos processos decisórios.

Contudo, as informações obtidas sugerem o terreno gelatinoso em que estão sendo erguidos os pilares desse novo método organizativo, visto que não está consolidado e pode desembocar em apenas mais uma estratégia para a permanência do modelo vigente que apresenta fadiga e insustentabilidade já que este, não suporta com a vitalidade de antes, o desgaste humano e ecológico do projeto de sociedade que as elites econômicas e políticas desenham para a cidade.

A emergência de um novo espaço de participação como este estabelecido com o Estatuto da Cidade instaura relações entre sociedade civil e o Estado, nunca antes vivenciadas na política urbana. Isso devido à Constituição Federal que criou instrumentos para a configuração de novos espaços participativos, aumentando a influência de diversos atores sociais nos novos arranjos político-institucionais.

O novo cenário de participação está permeado pela complexidade da relação entre a proposta democrático-participativa e a cultura política de cunho burocrático-autoritária.

A observação do processo nos permite concluir que as audiências públicas de fato materializaram o “agonismo político” de maneira a trazer para a arena das deliberações político administrativas, sujeitos em situação de enfrentamento e que este fato, trouxe ganhos reais para a democracia no sentido de fazer com que os rumos de tais deliberações fossem resultados de demandas oriundas de um público mais amplo e complexo. Surge desta maneira, sob nosso ponto de vista, um real obstáculo à influência desmedida do capital nos caminhos da vida política urbana. Em caso de implantação efetiva e duradoura destes mecanismos multiplicativos de elaboração e gestão da política urbana, tradicionais recursos políticos do capital (subornos, lobbys, ações jurídicas super financiadas, etc) estarão fadados ao controle mais ríspido da sociedade e à necessidade de relacionar-se com o Estado.

As expectativas quanto ao formato que o processo de elaboração do Plano Diretor irá adquirir estão diretamente relacionadas com o tipo de comprometimento da prefeitura com esse processo e as pressões dos movimentos sociais. Os últimos acontecimentos acenam para os possíveis caminhos a serem percorridos. Somente após um ano e meio da deflagração do processo de elaboração do plano diretor foi elaborada uma cartilha sobre o tema. O evento de lançamento realizado em 21 de fevereiro de 2008 em um hotel no centro de Florianópolis contou com um público pequeno. A experiência dos representantes de distritos importantes e dos movimentos sociais e as manifestações contrárias de representantes de alguns distritos e dos movimentos sociais neste evento, expondo claramente o ambiente de discordância revelaram os mares pelos quais poderá navegar o processo participativo do Plano Diretor sugerindo as incertezas do futuro do cenário político participativo de Florianópolis.

Acreditamos que este trabalho dialoga produtivamente com as discussões teóricas a cerca dos processos democráticos, na perspectiva por nós aqui trabalhada. Esperamos que a descrição dos processos constituintes dos espaços participativos, como o Núcleo Gestor Municipal e os Núcleos Distritais, contribuirá nas análises futuras sobre estes espaços permeados pela complexidade e heterogeneidade da sociedade civil, que compreende o processo democrático no seu significado “agonista”, ou seja, enquanto espaço de conflito e disputa entre os sujeitos e seus projetos políticos.

Os processos observados, ao mesmo tempo, exemplificam a complexa relação estabelecida entre Estado e Sociedade Civil, mantendo a utilidade do conceito Gramsciano de Estado no seu sentido amplo, ou seja, com imbricações complexas entre sociedade política e sociedade civil, completa-se e encontra sua forma no Estado amplo.

Portanto almejamos que as descrições e análises realizadas contribuam para o conhecimento sobre os processos político organizativos de Florianópolis, na sua relação direta com a política urbana e na peculiaridade de sua luta inerente as especificidades de como os processos se desenvolveram na cidade.

Por fim, consideramos que o presente trabalho na sua dimensão teórica e política permite identificar um campo novo e promissor para o serviço social, nos marcos da formulação e gestão da política urbana, especificamente na direção do desenvolvimento dos princípios democrático participativos, e da gestão ética da construção social da cidade.

Sendo assim esperamos ter evidenciado como estes espaços políticos organizativos são campos privilegiados de intervenções profissionais, relacionadas diretamente aos processos de “assessoria e mobilização”, para os quais o assistente social está habilitado para intervir e contribuir na construção de espaços democratizadores da própria democracia, numa dinâmica estritamente perpassada pelos princípios éticos que orientam a profissão.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Margarita; BURGOS, Raul e FRENKEL, David. **Turismo, Políticas Públicas e Relações Sociais**. Campinas, SP: Ed. Papirus, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Ed. Biblioteca de Ciências Sociais, 1982.

BURGOS, Raúl. . Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais.. In: Evelina Dagnino; Luciana Tatagiba. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. 01 ed. Chapecó: Argos, 2007, v. 01, p. 127-166.

CARDOSO, Michelly Nezilda. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. **Desafios da sociedade civil para a construção dos espaços públicos em Florianópolis** : configuração, obstáculos e perspectivas da experiência do Fórum da Cidade. Florianópolis, 2006. 92f Dissertação [mestrado]

CENTRO DE ESTUDOS CULTURA E CIDADANIA. **Uma cidade numa ilha: relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 1996. 247p

COUTINHO, Carlos Nelson; GRAMSCI, Antonio. **Fontes do pensamento político**. vol.2. Porto Alegre: Ed. L & PM, 1981. 177 a 207p.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra: UNICAMP/IFCH, 2002. 364p

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI. **A disputa pela construção democrática na América Latina (orgs)**. São Paulo: Paz e Terra; UNICAMP. 2006.

FLORIANÓPOLIS.a. Teatro Álvaro de Carvalho (TAC). Ata da 1ª reunião pública do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, 06 de julho de 2006.

_____. b. Teatro Álvaro de Carvalho (TAC). Ata da 1ª audiência pública do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, 1º de agosto de 2006.

_____. c. Câmara dos Dirigentes Lojistas de Florianópolis (CDL). Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo da cidade de Florianópolis, 14 de setembro de 2006.

_____. d. Plenária da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), localizado à Rua Pascoal Apóstolo Pítsica, 4860. Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo da cidade de Florianópolis, 21 de setembro de 2006.

_____. e. Plenária da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), localizado à Rua Pascoal Apóstolo Pítsica, 4860. Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo da cidade de Florianópolis, 28 de setembro de 2006.

_____. f. Câmara dos Dirigentes Lojistas de Florianópolis (CDL). Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo da cidade de Florianópolis, 11 de outubro de 2006.

_____, g . 06 de novembro de 2006.

_____, h . 09 de novembro de 2006.

_____. i . Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social, localizado à Avenida Mauro Ramos, 1277, centro. Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo da cidade de Florianópolis, 19 novembro de 2006.

_____. j . Câmara dos Dirigentes Lojistas de Florianópolis (CDL). Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo da cidade de Florianópolis, 07 de dezembro de 2006.

_____. k . Centro Social Urbano, localizado a rodovia Baldicero Filomeno, 7792, Ribeirão da Ilha. Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo da cidade de Florianópolis, 14 dezembro de 2006.

_____. l. Câmara dos Dirigentes Lojistas de Florianópolis (CDL). Ata da reunião ordinária do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo da cidade de Florianópolis, 01 de março de 2007.

_____, m. 22 de março de 2007.

_____, n . 03 de abril de 2007.

_____, o . 30 de maio de 2007.

_____, p . 12 de julho de 2007.

_____, q 13 de setembro de 2007.

_____, r. 16 de agosto de 2007.

_____, s. 01 de outubro de 2007.

_____, t . 05 de outubro de 2007.

_____. u . Prefeitura de Florianópolis, IPUF. Cartilha do Plano diretor participativo de Florianópolis. Produção Ana Bárbara Mendonça e Rogério M. Fagundes, março de 2007. 19p.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, v 3, 2000.

GUIMARÃES, Gonçalo. **Uma cidade para todos: O plano diretor do município de Angra dos Reis**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1997.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia y estratégia socialista: hacia una radicalización de la democracia**. Buenos Aires. Fondo de cultura econômica. 2006

LAGO, Paulo Fernando. **Florianópolis: A polêmica urbana**. Florianópolis: Ed. Palavra Comunicação, 1996.

MACEDO, Elcione Diniz (Org.). Cartilha do **Conselho das cidades: Um exercício de gestão democrática**. Brasília: Ministério das cidades, 2006. 39p.

MACPHERSON, CB. **A democracia liberal: Origens e evolução**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1978.

MICHILLES, Carlos. **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 8p.

MOUFFE, Chantal. **La paradoja democrática**. Barcelona: Ed. Punto Crítico, 2003.

_____. **Em torno a lo político**. Buenos Aires. Fondo de cultura econômica. 2007.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: Uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

OLSON, Marcus. **A lógica da ação coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo: Ed. USP, 1999.

PANIZZI, Wrana M.; ROVATI, João F. (Orgs). **Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre: Editora URGs, 1993.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.

RIZZO, Paulo Marcos Borges; SOSTISSO, Ivo. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA Centro de Filosofia e Ciências Humanas. **Do urbanismo ao planejamento urbano : utopia e ideologia : caso de Florianópolis, 1950 a 1990**. 1993. 119f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Humanas

ROLNIK, Raquel; BALBIM, Renato (Orgs.). Cartilha de **Reabilitação de centros urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2005. 83p.

ROLNIK, Raquel; CARVALHO, Celso Santos; RIBEIRO, Sandra Bernardes; GOUVÊA, Denise de Campos (Orgs.). Cartilha de **Regularização fundiária, ministério das cidades**. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2005. 84p.

ROLNIK, Raquel; SCHASBERG Benny; PINHEIRO, Otilie Macedo (Orgs.). Cartilha do **Plano diretor participativo**. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2005. 92p.

SANTORO, Paula Freire; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). Cartilha do **Plano diretor: Participar é um direito!** São Paulo: Ed. Instituto Polis, 2005. 36p.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (Org.). **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002. 14 a 77p.

SILVA, Jorge E.; TEIXEIRA, José Paulo. **O futuro da cidade: a discussão pública do Plano Diretor**. Florianópolis. Instituto cidade futura, 1999.

TIRELLI, Janice; BURGOS, Raúl; BARBOSA, Teresa Cristina P. (Orgs.). **O Campo de Peixes e os Senhores do Asfalto: Memórias das lutas do Campeche**. Florianópolis: Ed. Cidade futura, 2007.