



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



A participação popular e o plano diretor de Florianópolis: a reprodução de velhos problemas

Profa. Dra. Marina Toneli Siqueira

Docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina

Lucas Guilherme dos Santos

Estudante do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina

Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo. Planos Diretores Participativos são previstos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade como os principais instrumentos do planejamento urbano brasileiro e essenciais para a construção de cidades mais inclusivas, igualitárias e responsivas às realidades dos diversos grupos sociais presentes em certa localidade. O plano diretor de Florianópolis (Lei 482/2014) está passando por um processo de revisão e se encontra envolto nas mesmas problemáticas encontradas quando da sua elaboração e aprovação em 2014: a escassez da participação popular. Primeiro pautada pela Prefeitura como forma de recuperação econômica pós-crise de Covid-19 e posteriormente justificada a partir de diretrizes sociais - como a promoção do desenvolvimento sustentável e do acesso ao solo urbanizado -, a revisão vem sendo marcada por críticas e polêmicas. A partir da análise dos dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal e dos eventos ocorridos nos anos de 2021 e 2022, esta pesquisa traçou um panorama da participação social ao longo da revisão e do seu impacto no projeto de lei final. Conclui-se que a genuína e efetiva participação popular ainda apresenta carências dentro da presente revisão, sendo a mesma direcionada por representantes da Prefeitura e de interesses privados, enquanto os processos participativos precisaram ser impostos pelo sistema de justiça.

Palavras-chave. Planos Diretores Participativos; Participação Popular; Planejamento Urbano; Florianópolis.

Public participation and the master plan of Florianópolis: the reproduction of old problems

Abstract. Participatory master plans are provided by the Federal Constitution and the City Statute as the main instrument of Brazilian urban planning and are essential for the construction of more inclusive, egalitarian and responsive communities that reflect the realities of the various social groups present in a determined locality. The master plan of Florianópolis (Law 482/2014) is undergoing a review process and it is shrouded in the same problems experienced when it was elaborated and approved in 2014: the scarcity of public participation. First guided by the City Hall as a form of post-COVID-19 economic recovery and later justified by social guidelines, such as the promotion of sustainable development and access to urbanized land, the revision has been marked by criticism and controversy. Based on the analysis of the data made available by City Hall and the events that occurred in 2021 and 2022, this research traces an overview of social participation throughout the review and its impact on the final bill. It is concluded that genuine and

effective public participation is still scarce within the present revision, being directed by representatives of City Hall and private interests, while participatory processes need to be imposed by the justice system

Keywords: Participatory Master Plans; Public Participation; Urban Planning; Florianópolis.

Participación popular y el Plan Director de Florianópolis: la reproducción de viejos problemas

Resumen. *Los planes directores participativos están previstos por la Constitución Federal y por el Estatuto de la Ciudad como los principales instrumentos de la planificación urbana brasileña y son esenciales para la construcción de ciudades más inclusivas, igualitarias y sensibles a las realidades de los diversos grupos sociales presentes en una determinada localidad. El Plan Director de Florianópolis (Ley 482/2014) se encuentra en proceso de revisión y está rodeado de los mismos problemas encontrados cuando se redactó y aprobó en 2014: la escasez de participación popular. Orientada primero por el Ayuntamiento como una forma de recuperación económica post-Covid-19 y justificada después desde directrices sociales -como el fomento del desarrollo sostenible y el acceso al suelo urbanizado-, la revisión ha estado marcada por las críticas y la polémica. A partir del análisis de los datos puestos a disposición por el Ayuntamiento y de los eventos que tuvieron lugar en los años 2021 y 2022, esta investigación esbozó una visión general de la participación social a lo largo de la revisión y su impacto en el proyecto de ley final. Se concluye que la participación popular genuina y efectiva sigue faltando dentro de la revisión actual, siendo dirigida por representantes de la Municipalidad e intereses privados, mientras que los procesos participativos necesitan ser impuestos por el sistema de justicia.*

Palabras clave: Planes Directores Participativos; Participación Popular; Planificación Urbana; Florianópolis.

1. INTRODUÇÃO

Além dos efeitos na saúde coletiva e individual, a pandemia de Covid-19, disseminada no Brasil no início de 2020, expandiu as desigualdades sociais, econômicas e espaciais através da precarização e informalização do trabalho, aumento da fome e do número de pessoas sem moradia (PERES; SUGAI, 2021). Ainda assim, diversas cidades brasileiras, tais como Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo e Natal, iniciaram e/ou prosseguiram com o processo de revisão de seus planos diretores durante a crise sanitária. Tais acontecimentos colocaram em pauta, novamente, o debate acerca da importância da participação popular no planejamento urbano de forma a produzir planos mais comprometidos com a realidade social e urbana local (SILVA *et al*, 2021 e AZEVEDO, 2005).

Em Natal, por exemplo, mesmo após as medidas de biossegurança contra o vírus serem adotadas ao final de março de 2020, a plenária para a votação do texto da minuta prosseguiu. Com isso, o evento contou com poucos participantes na casa, uma vez que inúmeras instituições já haviam adotado a suspensão das atividades presenciais devido ao distanciamento social (ATAÍDE *et al*, 2021). Já em São Paulo, as discussões para uma revisão do Plano Diretor eram realizadas desde abril de 2020, e tomaram novos rumos no início de 2021, momento no qual o número de vítimas fatais da Covid-19 voltava a representar uma crescente no país. Mesmo diante desse cenário, a Prefeitura lançou um edital para que entidades interessadas em participar do processo realizassem seu cadastro. Isso despertou a insatisfação da população e de instituições locais, resultando em manifestações para o adiamento do processo e para a intensificação das medidas de segurança da saúde pública e coletiva (CUNHA *et al*, 2021). Os casos citados indicam que não houve um genuíno interesse e iniciativa por parte dos órgãos públicos desses municípios em oferecer uma participação popular

efetiva e segura dentro dos processos de revisão de seus planos diretores. Além disso, cabe ressaltar que agentes ligados ao mercado privado sempre estiveram presentes nestes processos desencadeados pelas prefeituras, muitas vezes respaldados pelo objetivo de uma suposta reativação econômica após a crise de saúde pública.

Se formos considerar todo o processo, a revisão do plano diretor de Florianópolis não teve início durante a pandemia. Entretanto, várias etapas de sua elaboração ocorreram durante o período de distanciamento social e retornaram logo em seguida ao arrefecimento dos efeitos mais intensos da crise sanitária. Ainda, em coincidência com os casos mencionados acima, o processo foi acelerado e justificado como uma forma de alavancar o desenvolvimento econômico e gerar empregos para a retomada econômica na cidade pós pandemia de Covid-19. Finalmente, cabe ressaltar que a elaboração do Plano Diretor de Florianópolis vigente (Lei 482/2014) e atualmente em revisão envolveu um processo polêmico de elaboração, judicializado exatamente pela falta de participação popular (SIQUEIRA, GONÇALVES, CHAVES, 2020), e que o processo contemporâneo vem sendo alvo de questionamentos e polêmicas no mesmo sentido.

O objetivo deste artigo é, portanto, analisar a atual revisão do plano diretor de Florianópolis e as formas de participação da população ao longo da mesma. Para tanto, foi realizada uma linha histórica do processo, pontuando os seus principais momentos e os principais agentes envolvidos, bem como os resultados atingidos. Foram utilizadas pesquisa bibliográfica, e pesquisa de arquivos e de documentos primários, incluindo: pesquisa de publicações no Diário Oficial do município e normativas locais; consulta ao material disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis no site oficial da revisão; acompanhamento das suas diversas etapas, incluindo verificação dos participantes, das falas realizadas e de seus impactos no projeto de lei; e, consultas a notícias de diferentes fontes e de denúncias acerca do processo.

De forma a expor os resultados encontrados, o artigo está estruturado em cinco partes. Na primeira será abordado o contexto histórico da participação popular para a democratização da gestão e do planejamento urbano no Brasil. Na sequência, será apresentado o caso e descrita a metodologia utilizada para a pesquisa. Na terceira seção serão apresentadas as etapas do processo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis, bem como explorados dados acerca da administração municipal para entender o atual processo. A seção quatro conta com a análise dos achados obtidos pela pesquisa e dos impactos da participação social no projeto de lei do plano diretor. Por fim, a seção cinco apresenta as considerações finais acerca da importância da participação popular na revisão de planos diretores, ressaltando as dificuldades encontradas em Florianópolis.

2. O OBJETIVO FINAL: A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Instaurado pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, o capítulo acerca da política urbana brasileira define o Plano Diretor como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, o qual possui como finalidade “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o Plano Diretor tem como objetivo instaurar diretrizes e instrumentos para o desenvolvimento das cidades e para a organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos básicos da estrutura socioespacial (VILLAÇA, 1999). Sua ênfase na constituição cidadã, ainda, garante que essas propostas estejam definidas para curto, médio e longo prazos de forma a que as cidades atinjam a sua função social, que o plano diretor seja aprovado por lei municipal e que a sua elaboração e revisão inclua participação social.

Se por um lado a Constituição e o processo de redemocratização brasileiro trazem grande ênfase à participação popular, por outro, existe um certo consenso acerca da importância da participação em um regime de governo cuja origem do poder viria do povo. Como diz Arnstein, “a ideia de participação cidadã se assemelha um pouco a comer espinafre: em princípio ninguém é contra, pois afinal, faz bem à saúde” (2002, s.p.). Sendo assim, a inclusão de vozes usualmente marginalizadas, o reconhecimento da heterogeneidade de grupos e a garantia dos seus direitos e deveres, bem como a transparência dentro das decisões políticas, são medidas que auxiliam não somente na construção de planos diretores melhores e mais robustos, mas também a criar uma sociedade que usufrua da cidade de forma mais justa e igualitária: “a proposta participativa é mais eficaz e leva a respostas mais comprometidas com a realidade social e urbana” (AZEVEDO, 2005, p.39).

De maneira ainda mais substantiva, para pertencer a uma cidade, não basta apenas habitá-la. É preciso haver um sentimento de pertencimento do indivíduo aquele local, bem como a participação nas suas decisões e dinâmicas, nos rumos do desenvolvimento urbano. Esse fator depende, entre outros, do reconhecimento por parte dos atores administrativos e políticos das cidades, que legalmente devem acolher todas as pessoas de forma igualitária, resguardando os mesmos direitos, independente de raça, sexualidade ou renda, e abrir espaço para a sua participação na construção dessa obra coletiva e social.

Neste sentido, a participação popular contribui para o direito à cidade, conforme pontuado por Lefebvre (2001 [1968]). Considerando a cidade enquanto um produto social e histórico, o filósofo francês destaca a disputa entre a mercantilização da cidade a partir do seu valor de troca e a necessidade de se retomar o seu valor de uso a partir de uma vida urbana transformada e renovada. É preciso, então, haver uma quebra da produção da cidade dominada pelos interesses do mercado e uma tomada de poder por parte das lutas populares pautadas pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Portanto, utilizamos aqui o direito à cidade para compreender a importância da participação social devido ao seu caráter emancipatório enquanto “exercício de um poder coletivo de dar uma nova forma ao processo de urbanização” (KAPP, 2012, p. 465),

Ainda, o ato de participar das discussões e decisões políticas de uma sociedade não é algo recente. Pelo contrário, muito se remete ao período grego para se debater a importância de um governo com participação cidadã. No entanto, já naquela época, essa participação era restrita a certos grupos sociais, majoritariamente os mais abastados e de maior prestígio social¹. Sendo assim, tanto na Antiguidade quanto nos dias atuais, a falta da participação das camadas populares da sociedade nas tomadas de decisões políticas e sociais, leva à criação de um mundo teórico fora da realidade vivida pela grande massa da população. É neste sentido que a Constituição Brasileira e o Estatuto da Cidade

(Lei Federal 10.257/2001) enfatizam a participação como forma de inclusão social. Ou seja: na realidade brasileira, a participação de minorias é de suma importância para que esses grupos não fiquem à mercê dos interesses das elites e resguardados a ocuparem áreas informais, muitas vezes em locais arriscados, sem políticas e equipamentos mínimos para uma vida digna.

Também inspirado na busca pelo direito à cidade, nas últimas décadas foram estabelecidos mecanismos com o intuito de transformar a elaboração de planos diretores brasileiros em processos mais participativos (CARVALHO; ROSSBACH, 2010). No contexto jurídico, a Constituição Federal de 1988, dentro dos já mencionados artigos 182 e 183, e o Estatuto da Cidade trazem diretrizes para reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual das nossas cidades: a função social da cidade e da propriedade, e a participação popular no planejamento e gestão das cidades. Esses elementos devem estar detalhados no plano diretor de cada município a partir das diretrizes de desenvolvimento local e de instrumentos urbanísticos para atingir estes objetivos (PINHEIRO, 2005, p. 43). Ainda, muitos destes instrumentos prevêem alguma forma de controle social, expandindo as arenas e formas de participação popular.

Neste contexto, a criação do Ministério das Cidades durante o primeiro ano de mandato do ex-presidente Lula (2003-2006), surgiu com o objetivo de regular as políticas urbanas, de modo a minimizar as diferenças socioespaciais encontradas no Brasil. Além disso, o Ministério das Cidades possibilitou a realização da Conferência Nacional das Cidades e a criação dos Conselhos das Cidades, ambos estabelecidos em 2003. No primeiro caso, durante a 1ª Conferência Nacional das Cidades foram aprovadas diversas resoluções referente ao direito à cidade e a democratização do uso do solo, incluindo diretrizes para promover a participação social nas decisões das políticas urbanas das cidades. Já no segundo caso, o Conselho das Cidades tem por finalidade “propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução” (BRASIL, 2003). Estados e municípios também criaram conselhos das cidades buscando acompanhar as diretrizes nacionais em relação à democratização da política urbana.

Como resultado, grande parte das políticas urbanas brasileiras contemporâneas incluem formas institucionalizadas de participação social, como conselhos e núcleos gestores. Ainda, o debate é ampliado para temas específicos em conferências e audiências públicas. A questão que se impõe é se essas arenas são capazes de permitir uma participação de fato democrática, inclusiva e que altere os rumos da política urbana. Por um lado, tem-se instalada uma cultura do “participativismo” (MARICATO, 2010), na qual a participação se torna formal, cumprindo o estabelecido pelas normativas, mas sem possibilitar o debate acerca de condições estruturais da sociedade brasileira e, muito menos, de promover sua alteração. Não à toa há tantos casos de desrespeito à participação social na elaboração de planos diretores, como mencionado anteriormente. Por outro, após a crise política iniciada em 2013 e com a eleição de governos de caráter conservador, vemos um retrocesso inclusive neste “participativismo”. Assim, o Ministério das Cidades é extinto durante o mandato de Jair Bolsonaro (2018-2022), surgindo o Ministério do Desenvolvimento Regional, e diversas instâncias de participação sofrem alterações ou são terminadas. Se as políticas sociais são sufocadas pela falta de recursos e prioridade, a participação popular é abandonada. Enquanto estes processos

estão ocorrendo no governo federal, em muitos municípios é possível identificar situações semelhantes. Este é o caso da revisão do plano diretor de Florianópolis, como será analisado ao longo deste artigo.

3. O CAMINHO DAS PEDRAS: APRESENTAÇÃO DO CASO E DA METODOLOGIA DE PESQUISA

Este artigo tem como finalidade elaborar uma análise acerca da participação popular ao longo da revisão do plano diretor do município de Florianópolis. Florianópolis é a capital do estado de Santa Catarina e tem seu território dividido entre a parte continental e a parcela insular, sendo que 97,23% de sua área está situada na Ilha de Santa Catarina. Devido a essa característica territorial, ao seu ecossistema rico e frágil e ao seu processo de colonização marcado pelo estabelecimento de freguesias isoladas no território, o seu desenvolvimento urbano ocorreu de forma lenta e dispersa. Esses fatores tiveram que ser enfrentados pelo planejamento urbano da capital catarinense, que já teve quatro planos diretores aprovados, com sua primeira versão remetendo a 1955 (PEREIRA, 2000). A revisão que a presente pesquisa diz respeito refere-se à versão vigente do plano diretor, aprovada na Câmara de Vereadores em Janeiro de 2014 pela Lei Complementar 482. Vale relembrar, no entanto, que o próprio plano diretor vigente já esteve cercado de polêmicas com relação à participação popular.

O plano diretor vigente de Florianópolis iniciou seu processo de elaboração em 2006, data limite imposta pelo Estatuto da Cidade para que os municípios se adequassem à legislação federal. É importante relembrar que, a partir da lei federal, municípios com população acima de 20 mil habitantes e pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre outros critérios, são obrigados a elaborar planos diretores e estes deveriam contar com a participação de agentes sociais nas suas discussões e elaborações (BRASIL, 2008). Neste sentido, o Art. 40 da Lei Federal 10.257 discorre sobre a publicidade, acesso e debate de todas as etapas do processo de revisão e elaboração de novos planos diretores de forma pública e disponível para qualquer interessado em suas informações. Ainda, as resoluções do Conselho das Cidades federal nº25, de 18 de março de 2005, e a nº83, de 08 de dezembro de 2009, dispõem sobre medidas acerca da metodologia empregada nas revisões dos Planos Diretores Participativos. Dentre essas medidas estão a realização de audiências ou consultas públicas, que devem ser amplamente divulgadas e debatidas. Além disso, as audiências públicas devem:

- I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;
- II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;
- III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;
- IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;
- V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo

memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa” (BRASIL, 2005).

No caso da elaboração do primeiro plano diretor de Florianópolis pós Estatuto da Cidade, é possível identificar uma primeira fase com participação popular em oficinas, a formação de arenas formais de representação distrital e da cidade, mesmo que houvesse questionamentos acerca da organização geral do processo (SIQUEIRA, GONÇALVES, CHAVES, 2020). No entanto, em 2009, o Núcleo Gestor e os Núcleos Distritais locais foram dissolvidos e a responsabilidade da elaboração do Plano Diretor foi repassada para a empresa privada Consultoria de Estudios y Proyectos del Ambiente S/A (Fundação CEPA) (PEREIRA, 2017). Embora a prefeitura afirmasse que as diretrizes comunitárias seriam mantidas, as sugestões não foram discutidas e/ou deliberadas conjuntamente ao longo desse período, já que “os técnicos no máximo rebatiam um ou outro argumento com colocações imprecisas, e não havia nenhum procedimento para aprofundamento dos pontos de vista” (SABOYA, 2010).

Em 2010 a Prefeitura tentou aprovar o plano finalizado, levando o projeto de lei para a Câmara de Vereadores, mas recuou após manifestações populares (CUNHA, 2013). A elaboração somente foi retomada em 2012, com um novo governo eleito e uma nova comissão técnica à frente dos órgãos de planejamento, mas não sem polêmicas. Após a judicialização do processo pelo Ministério Público Federal (MPF) por alegações de falta de participação social, o novo plano diretor foi aprovado em Janeiro de 2014 com mais de 300 emendas (Lei 482/2014). Ainda assim, o processo não parou: o MPF instaurou uma nova ação obrigando a continuidade do ciclo de planejamento urbano com a elaboração de novas audiências públicas (SIQUEIRA, GONÇALVES, CHAVES, 2020). É neste contexto que Pereira afirmou em 2017 que:

“Passaram-se dez anos entre o início do processo e o momento atual – tempo que se apresentou repleto de conflitos, avanços e retrocessos participativos, demonstrando que a luta pela participação está no caminho correto, pois só ela pode evidenciar os conflitos territoriais, os quais, num processo não participativo, não seriam evidenciados” (PEREIRA, 2017).

Portanto, acreditava-se que a revisão do Plano Diretor estava se encaminhando para uma nova forma de participação popular em sua construção. No entanto, naquele mesmo ano, em 2017, e após novo recurso da Prefeitura, tem-se a determinação do Supremo Tribunal de Justiça de que o plano vigente para Florianópolis é aquele aprovado em 2014 em meio à grande instabilidade política e jurídica (SIQUEIRA, GONÇALVES, CHAVES, 2020).

Como conclusão, o processo tumultuado de elaboração do Plano Diretor de 2014 transpõe em seu texto de lei e nos mapas, com partes contraditórias e instrumentos pouco definidos (SIQUEIRA, SCHLEDER, MAGNANTI, 2021). Portanto, não é à toa que novas tentativas de revisão do plano aparecem em seguida. Em 2018, um novo projeto de lei foi protocolado na Câmara de Vereadores e retirado posteriormente pela falta de mapas, enquanto o Conselho da Cidade de Florianópolis, formado no mesmo ano, realizou oficinas de discussão da lei. Vale ressaltar que o Conselho da Cidade de Florianópolis é um órgão consultivo previsto na própria Lei 482/2014, o plano diretor vigente, e que foi formado a partir de eleições nas quais entidades e instituições poderiam votar

naqueles grupos com interesse em sua composição, incluindo Sociedade Civil Organizada por Setores (regiões) do município e a Sociedade Civil Organizada de Abrangência Difusa. A representatividade, ainda, se divide entre órgãos públicos (40%) e organizações da sociedade civil (60%), com a presidência do Conselho realizada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis. Entre as entidades atualmente representadas, cabe destacar a OAB-SC², IAB-SC³, FLORIPAMANHÃ⁴, CREA/SC⁵, CDL⁶ e SINDUSCON⁷, além das associações de moradores dos bairros Cacupé, Jurerê Internacional, Lagoa da Conceição e do Bom Abrigo. Como será visto ao longo desta pesquisa, o Conselho da Cidade vai assumir um papel importante ao longo da atual revisão do plano diretor.

Considerando esse histórico polêmico e tumultuado que envolveu o plano diretor vigente é importante esclarecer que a atual revisão a qual esta pesquisa se refere inicia-se após um hiato nos debates da matéria no Conselho da Cidade e após o início da pandemia de Covid-19 em Florianópolis quando, no início do ano de 2021, um novo projeto de lei de revisão do plano diretor é encaminhado pela Prefeitura de Florianópolis à Câmara de Vereadores. Ainda, é importante destacar que o recorte temporal se encerra em novembro de 2022, uma vez que em dezembro de 2022, enquanto este artigo está sendo escrito, outro projeto de lei de revisão do plano diretor encontra-se na Câmara de Vereadores, com sua aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça em 20 de dezembro de 2022 e previsão de continuidade do processo em 2023. Portanto, as conclusões apresentadas neste artigo são temporárias e a pesquisa continua em andamento.

Além disso, cabe destacar que a metodologia adotada neste trabalho possui caráter qualitativo, propondo-se a analisar a participação popular ao longo do processo proposto pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, a partir de documentos disponibilizados pela mesma em sua página oficial na internet⁸, como cadernos oficiais da revisão, gravações, atas e listas de presença; consulta ao Diário Oficial do município⁹; dados acerca do processo de participação popular e seu impacto no projeto de lei encaminhado à Câmara de Vereadores; e, notícias na mídia local e manifestações de instituições e movimentos sociais acerca do processo. Para compreender a participação popular, bem como as etapas que construíram os últimos anos de discussões sobre a revisão do plano diretor, uma linha do tempo foi elaborada, contemplando os principais momentos e agentes envolvidos no processo durante os anos de 2021 e 2022. Finalmente, a partir do levantamento desses dados foram utilizados os autores Sherry Arnstein e Marcelo Lopes de Souza para analisar o grau de participação social na revisão do plano diretor de Florianópolis.

A primeira autora, Arnstein (2002), a partir de uma analogia de escada, analisa a participação popular nas decisões do poder público em 8 degraus, divididos entre três grupos. O grupo que está na base da escada, o da “não-participação”, conta com dois degraus: manipulação (1) e a terapia (2). Esses degraus estão atrelados a mecanismos no quais os verdadeiros tomadores de decisão, apenas “educam” os participantes, induzindo a uma participação não genuína da maioria da população. Passando para os próximos degraus, os de “concessão mínima de poder”, o nível médio conta com: informação (3), consulta (4) e pacificação (5). Esse grupo conta com mecanismos que já permitem que a participação popular seja ouvida, porém sem nenhuma garantia de que elas serão consolidadas. Ainda assim, é neste nível que a participação começa a ocorrer de forma mais efetiva. Por fim, o topo da escada, é destinado aos

degraus dos “níveis de poder cidadão”: parceria (6), delegação de poder (7) e o controle cidadão (8). São nesses degraus que o cidadão possui a maioria do poder de decisão, quando não o completo gerenciamento das decisões políticas - representando pelo oitavo degrau da escada.

Em complemento, Souza (2010) expõe as problemáticas da democracia representativa (forma de governo restituída no Brasil após o fim da Ditadura Militar em 1985), a qual restringe a tomada de decisões apenas aos representantes políticos eleitos. Dentre as problemáticas, está a imparcialidade que, ao teorizar um cidadão padrão, mais aceito socialmente e com comportamentos dominantes, desconsidera as diferenças presentes, principalmente, entre grupos oprimidos. Com isso, fica claro que o Estado não é neutro, e tende a ser influenciado pelas classes dominantes. Além disso, o autor pontua que, ao eleger um candidato para representar os interesses de um grupo, essa representação se torna distorcida, uma vez que o eleito está sujeito a influências de grupos econômicos e políticos, bem como “ser presa fácil da corrupção” (SOUZA, 2010, p.327).

A partir destes autores e da metodologia delineada acima, as próximas seções deste artigo realizam a análise da atual revisão do plano diretor de Florianópolis.

4. OS ACHADOS DA PESQUISA: AS ETAPAS E OS AGENTES ENVOLVIDOS SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS

Não rompendo com o histórico conturbado de elaboração e revisão do plano diretor vigente de Florianópolis, ao longo do recorte temporal determinado por esta pesquisa - Janeiro de 2021 a Novembro de 2022 - surgiram novas polêmicas. A primeira diz respeito ao seu próprio início: em janeiro de 2021, no primeiro mês do segundo mandato do Prefeito Gean Loureiro (2017-2020; 2021-2022) e em meio à crise de saúde pública desencadeada pela Covid-19, um pacote com diferentes projetos de lei foi enviado para a Câmara Municipal de Florianópolis. Incluída no mesmo, a revisão do plano diretor aparece na Mensagem 3 sob o nome de “Floripa Mais Empregos”.

Por um lado, o arquivo, com mais de 700 páginas e de conteúdo diferente do projeto de lei que vinha sendo discutido no Conselho da Cidade em anos anteriores, levantou questionamentos acerca de sua origem, enquanto o nome da mensagem indicava a prioridade ao setor econômico ou possível ação de agentes privados nas discussões acerca da revisão. Por outro lado, houve manifestações de conselheiros do Conselho da Cidade, do Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICOM), do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), do Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas de Santa Catarina (SASC), e do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina questionando: a falta de participação social; a falta de transparência do processo; o descumprimento da obrigatoriedade de escuta do Conselho da Cidade - imposto pelo plano diretor vigente em seu Art. 336 §2º (PMF, 2014); e, a celeridade com que a Prefeitura procurava aprovar a revisão, sem tempo apropriado para aprofundar o debate e estudo acerca de conteúdo tão complexo e extenso como um plano diretor. Ainda assim, e mesmo após manifestação da Procuradoria da Câmara, o projeto de lei entrou em votação e não foi aprovado

na Câmara Municipal de Florianópolis por um voto, com a matéria retornando ao Executivo¹⁰.

A Prefeitura, no entanto, não iria recuar; pelo contrário. Considerando que o próprio plano diretor vigente impõe a obrigatoriedade de escuta do Conselho da Cidade, como mencionado acima, a proposta entra em debate naquela instância. Assim, na reunião de 22 de fevereiro de 2021, foi formado um novo Grupo de Trabalho no Conselho da Cidade e no dia 23 de fevereiro o Poder Executivo Municipal enviou por correio eletrônico uma nova proposta de alteração do Plano Diretor aos conselheiros. Em seguida, foi eleito um Grupo de Trabalho com baixa representatividade da composição do Conselho e foi estabelecido o prazo de 15 dias para manifestação daqueles membros que não fizeram parte do grupo. Destaca-se que, mais uma vez, o prazo é extremamente exíguo para analisar matéria de tamanha complexidade e com impacto potencialmente amplo e duradouro sobre a cidade. Isso é especialmente válido por conta das dificuldades de se realizar processos participativos e democráticos em formato virtual e em meio à pandemia. Não à toa o ICOM solicitou o fim da sua representação, outros conselheiros pediram para ser substituídos e novamente houve manifestação de preocupação com o processo por grupos externos ao Conselho.

Ao longo dos debates no Conselho foi valorizado também o aspecto mais regimental do procedimento e não seu caráter substantivo, com falas limitadas e pouca flexibilidade com relação a prazos, como apontado por diversos conselheiros ao longo das gravações das reuniões. Finalmente, a publicização da proposta para a população foi tardia e limitada às redes oficiais da Prefeitura, sem audiências públicas ou outras formas de esclarecimentos, como solicitado por representantes de associações de bairros e registrado nas reuniões do Conselho. Mesmo em meio a essas críticas, a proposta de revisão foi aprovada no Conselho da Cidade. Ainda, conselheiros alinhados à Prefeitura e a setores privados, passaram a defender abertamente a proposta e começaram a fazer sua divulgação em suas mídias próprias e na imprensa local, como é o caso do jornal local ND que realizou séries de reportagens sobre irregularidades urbanísticas em Florianópolis e entrevistas com representantes que defendem a revisão do plano diretor¹¹.

Internamente à Prefeitura, ocorreram alterações administrativas substantivas e relacionadas com o processo de revisão que merecem ser destacadas. Primeiro, Carlos Leonardo Costa Alvarenga, advogado trabalhista, assumiu o cargo de Superintendente do IPUF em outubro de 2020 (Decreto 22.153/2020)¹². Além da nomeação na Superintendência, que surpreendeu muitos daqueles envolvidos com a política urbana local, a estrutura administrativa da Prefeitura foi alterada, com a criação de nova secretaria, a nomeação de novos profissionais para cargos comissionados e mudanças na dinâmica de trabalho dentro do IPUF, incluindo decisões sendo tomadas sem conhecimento da maior parte dos seus técnicos concursados. Portanto, não é à toa que quando a Prefeitura tentou novamente sanar o problema relacionado à falta participação social na revisão do plano diretor, com a elaboração de uma audiência pública, uma nova polêmica emergiu.

Em novembro de 2022, 45 entidades que compõem o Floripa Sustentável¹³ encaminharam ao então prefeito de Florianópolis, Gean Loureiro, e ao presidente da Câmara de Vereadores, Roberto Katumi, uma carta na qual

cozaram a aprovação da revisão do plano diretor ainda em 2021¹⁴. De fato, em 01 de dezembro é apresentada a proposta em evento e marcada uma audiência pública para o dia 17 de dezembro¹⁵. É importante destacar que, como mencionado anteriormente, as audiências públicas estão garantidas pela Constituição de 1988, pelo Estatuto da Cidade e por normativas do Conselho da Cidade, além do próprio diretor vigente de Florianópolis, a Lei 482/2014. Naquela noite de dezembro, sem terminar a audiência e após manifestações escritas e orais pela falta de transparência e participação popular - incluindo a fala do Promotor de Justiça Rogério Seligman, do Ministério Público de Santa Catarina -, a Prefeitura marcou nova audiência no dia 27 de dezembro de 2021¹⁶. No fim do ano, em meio ainda aos efeitos da pandemia de COVID 19, e em uma cidade que recebe muitos turistas para a temporada de verão, foi questionada a data e a audiência foi remarcada para 06 de janeiro de 2022. Cabe ainda mencionar que foi “vazada” uma comunicação interna dos técnicos concursados do IPUF que, após convite da Superintendência do IPUF para participar das audiências públicas, afirmaram que:

“Cumprimentando-o cordialmente, em resposta ao e-mail enviado pela Superintendência no dia 16/12/2021, agradecemos o convite para participação na Audiência Pública do Plano Diretor, a ser realizada no dia de hoje, 17/12/2021.

A respeito da revisão do Plano Diretor, informamos que a última participação dos técnicos que subscrevem esta Comunicação Interna (CI) se deu em dezembro de 2019, mediante requisição superior de revisão do Projeto de Lei Complementar 1715/2018, e que as recomendações e conclusões estão expressas na CI 351/IPUF/DIPLA/2019.

Neste sentido, em virtude de não termos tido ciência anterior à publicação da proposta atual, bem como por não termos participado da elaboração da proposta ora denominada Plano Diretor 2021, e por se tratar de uma proposta técnica extensa e de natureza complexa, registramos nossa impossibilidade de manifestar considerações neste momento em função do tempo exíguo” (CI 423/IPUF/DIPLA/2021, destaques dos autores).

Portanto, além da Associação dos Servidores de Urbanismo e Meio Ambiente de Florianópolis (ASUMA) já virem publicamente denunciando o sucateamento dos setores de meio ambiente e urbanismo da Prefeitura, agora questionava-se quem de fato elaborou a revisão do plano diretor em debate já que esses técnicos concursados alegavam a não participação no processo¹⁷.

Divulgando que havia sido impedida judicialmente de realizar a audiência pública marcada para 06 de janeiro¹⁸, a Prefeitura adotou uma “estratégia de guerrilha” marcando 13 audiências distritais para o mesmo dia em 2021, mais uma audiência final geral em data posterior. É importante ressaltar que a cidade de Florianópolis é dividida em 13 distritos administrativos e que correspondem a bairros com características bastante heterogêneas. Como todas as audiências distritais marcadas para o dia 15 de Janeiro de 2022, o Ministério Público de Santa Catarina entrou com medida liminar contra a realização simultânea das audiências, uma vez que, segundo a Promotora de Justiça Henriqueta Scharf Vieira, esse ato fere a participação da sociedade nas discussões, uma vez que “impede a presença dos cidadãos - florianopolitanos ou não - em mais de um ato” (2022¹⁹).

Neste contexto, foram realizadas reuniões de mediação entre a Prefeitura de Florianópolis, o Ministério Público de Santa Catarina e a Defensoria Pública de Santa Catarina que resultaram na assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e na elaboração de uma nova metodologia, incluindo oficinas internas para a participação de técnicos dos órgãos públicos e a realização de 13 audiências distritais mais uma audiência final geral. Como resultado, as 13 audiências distritais foram remarcadas entre as datas de 29 de junho e 27 de julho de 2022, sendo uma para cada um dos seguintes distritos: Ribeirão da Ilha, Canasvieiras, São João do Rio Vermelho, Cachoeira do Bom Jesus, Santo Antônio de Lisboa, Lagoa da Conceição, Barra da Lagoa, Pântano do Sul, Ingleses do Rio Vermelho, Rationes, Campeche e a Sede que, devido a sua extensão, é dividido em duas porções: a Sede Continental e a Sede Insular. Além disso, uma última Audiência Pública Geral Final foi convocada para o dia 08 de agosto de 2022.

As regras de funcionamento de cada audiência pública distrital foram disponibilizadas pela Prefeitura Municipal em seu portal oficial, através de documentos e audiovisuais²⁰. Com relação ao formato, para ter direito à manifestação, o interessado deveria realizar uma inscrição prévia, que ficou disponível 15 minutos antes da audiência e foi encerrada após 3 horas do início da mesma. Cada participante poderia se manifestar por apenas dois minutos, podendo prorrogar por 30 segundos para finalização de raciocínio, com exceção dos líderes das Associações de Moradores, que puderam argumentar por 5 minutos.

Embora em toda audiência realizada ao longo desse período tenha sido realizada uma explanação por parte da Prefeitura acerca da proposta, as apresentações eram breves, genéricas e sem propostas específicas para os distritos. Como material de apoio, a Prefeitura melhorou a transparência e disponibilização de informações no site oficial na revisão, mesmo que o material tenha sido considerado superficial e pouco explicativo da proposta pelos participantes do processo de revisão. Neste sentido, foram disponibilizados cadernos em relação à análise urbanística e à futura proposta, figurando mais como uma apresentação geral do tema e apresentando diretrizes pouco controversas para a realidade florianopolitana, como a sua adesão aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS-ONU) e os objetivos da preservação ambiental, da melhoria da mobilidade urbana ou da democratização do acesso ao solo urbanizado²¹.

As audiências públicas foram realizadas em auditórios e quadras poliesportivas de escolas, utilizando de um linguajar de fácil compreensão, o que tornou acessível para diversos públicos. É claro que, para que exista uma participação efetiva da população, a linguagem utilizada pelos órgãos responsáveis pelas palestras, oficinas e audiências deve ser acessível ao público popular. “É fundamental que o Plano Diretor seja construído em linguagem acessível e clara, da discussão à redação final” (AZEVEDO, 2005, p.19). Um linguajar apenas pautado em teor técnico, dificulta o entendimento da população geral, e reforça a distância entre a participação dessa parcela e de quem realmente irá tomar as decisões finais. No entanto, as diretrizes genéricas apresentadas pela Prefeitura não esclareceram as propostas de fato para a revisão do plano diretor. Nesse sentido, e associado ao já mencionado pouco tempo disponibilizado para cada manifestação popular sem direito à resposta dos agentes da Prefeitura, a participação se transformou mais em uma oitiva da

população e menos em um debate efetivo. Ainda, a maioria das audiências excedeu 4 horas de duração, sendo cansativas de acompanhar e o que levou à desistência de participação de uma parcela de integrantes das comunidades.

A Prefeitura também abriu duas consultas públicas para contribuições da população que ficaram abertas durante 60 dias. Foram realizadas de forma virtual, onde qualquer pessoa poderia se manifestar no formato escrito e após cadastro no sistema. A primeira consulta, realizada no período de 02/12/2021 a 18/01/2022, contou com 637 manifestações. Já a segunda ficou disponibilizada entre os dias 13/06/2022 a 13/08/2022 e teve uma participação de 1480 manifestações. Os prazos disponibilizados pela prefeitura também levaram a questionamentos sobre a efetiva participação. Apesar das consultas públicas ficarem disponíveis por 60 dias no portal da Prefeitura Municipal, a segunda foi finalizada no dia 13/08/2022, enquanto a proposta encaminhada para o Conselho da Cidade foi realizada no dia 27/08/2022. Ou seja, com pouco tempo para análise de fato das propostas populares, uma minuta da lei já foi encaminhada para a manifestação do Conselho.

Outro ponto que levantou questionamentos foi o fato do texto que surgiu após a análise do Conselho da Cidade apresentar propostas e alterações realizadas pelos próprios membros do Conselho, o que fere com o que está instituído no plano diretor vigente (Lei 482/2014) e no seu próprio regimento interno sobre o papel do órgão²². Neste sentido, o Conselho da Cidade de Florianópolis possui caráter consultivo em relação às temáticas, e não deliberativo. No entanto, como foi possível observar pelas gravações das reuniões públicas dos dias 15 e 16 de setembro²³, os conselheiros puderam votar em cada artigo e propor alterações na minuta. De fato, analisando o texto final, as alterações propostas pelo Conselho da Cidade foram na maior parte acatadas pela Prefeitura de Florianópolis e contam no Projeto de Lei 1911/2022, encaminhado à Câmara de Vereadores de Florianópolis em 21 de setembro de 2022. No entanto, o mesmo não pode ser dito da participação popular nas audiências.

5. RESULTADOS ENCONTRADOS: O CONTEÚDO DOS DEBATES E O IMPACTO NO PROJETO DE LEI

Após o término das audiências e da consulta pública, a Prefeitura Municipal de Florianópolis disponibilizou documentos que reportam os principais comentários e sugestões acerca dos temas em pauta. Nas atas e listas de presenças, foram levantadas, de acordo com o número de representantes, as principais entidades que estavam presentes nas audiências. Com isso, foi possível mapear quais distritos obtiveram maior adesão de suas respectivas associações de moradores e em quais regiões os atores do mercado imobiliário estavam mais presentes. Ainda, a partir dos dados das audiências públicas distritais e da geral final disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, a Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (FEPESE) realizou um estudo para caracterizar a participação popular²⁴. Ainda, desenvolveu um estudo estatístico quantitativo, contendo as informações sobre número de participantes e manifestações, temáticas abordadas, entidades presentes, entre outros.

Essas audiências tiveram um alcance de 5.821 telespectadores no YouTube e a participação de 3.611 pessoas, das quais estão distribuídas nas 14 audiências públicas. Segundo os dados da FEPESE, as audiências públicas distritais com maior número de presentes foram as realizadas nos distritos do Campeche, Sede Insular e Ingleses do Rio Vermelho, com 424, 351 e 286 participantes, respectivamente. Em contrapartida, os distritos com menor presença foram: Ratonos, Cachoeira do Bom Jesus e Barra da Lagoa, com 176, 170 e 136 participantes, respectivamente. Além disso, a Audiência Geral Final contou com 538 presentes. Esse é um número baixo relativamente à população de Florianópolis (com população estimada 574 200 habitantes, de acordo com prévia do censo demográfico de 2022), mas pode estar relacionado ao desgaste geral com relação ao debate e ao formato das audiências anteriores.

Segundo os dados da FEPESE, dos 3.611 participantes, 1.317 estavam atrelados a alguma entidade, sendo que a Câmara Municipal de Florianópolis, a PMF, o IPUF e a Secretaria Municipal de Educação foram as mais representadas nas audiências públicas, com 174, 147, 95 e 48 presenças, respectivamente. As figuras de autoridade do município de Florianópolis também estavam presentes representando 9,11% dos participantes totais, sendo que as audiências públicas do Ribeirão da Ilha, a Geral Final e a da Lagoa da Conceição tiveram maior número de representantes, com 32, 31 e 30 integrantes, respectivamente.

A audiência distrital com maior número de participantes foi a do Campeche, realizada no dia 27 de julho de 2022. Dos participantes, nove deles representavam a Associação de Moradores do Campeche (AMOCAM). A ampla participação desse distrito pode estar associada ao histórico participativo e a forte articulação de seus moradores (RIZZO, 2013). Ao longo da atual revisão do plano diretor, a AMOCAM tem sido participativa e crítica ao processo. Além disso, a participação é influenciada pelas conquistas anteriores adquiridas pela comunidade, como manter o gabarito máximo em dois pavimentos para a região, bem como a preservação das áreas ambientalmente vulneráveis (PERES; SUGAI, 2021; PEREIRA, 2017). Já ao analisar a presença das associações de moradores partindo do ponto de vista do número de participantes em audiências, a maior representação foi observada no distrito de Ratonos. A Associação de Moradores do Ratonos (AMORA) contou com 30 membros na Audiência realizada no dia 25 de julho de 2022. A AMORA também é, entre as associações de moradores, a que mais teve representantes na perspectiva geral das audiências, contabilizando 37 participantes. De fato, a associação também tem sido crítica ao processo de revisão do plano diretor em sua metodologia e conteúdo, realizando atividades e debates de formação dos moradores, como é possível identificar em suas mídias sociais²⁵.

Já a presença do mercado imobiliário foi significativa naquelas audiências realizadas nos distritos do Ingleses do Rio Vermelho, Sede Insular e Santo Antônio de Lisboa, regiões com forte crescimento urbanístico e que possuem atrativos para o turismo e o mercado imobiliário. Neste sentido, pode-se perceber que agentes desses setores estiveram presentes com maior representação nas audiências em distritos específicos. É o caso da empresa Habitasul - empreendedora de Jurerê Internacional - e os grupos de entretenimento Grupo Novo Brasil (GNB) e Clube 12 dentro da Audiência Distrital de Canasvieiras, os quais ficaram entre as cinco entidades com maior número de representantes, somando 22 pessoas dentre os 199 participantes. Isso pode ser explicado uma vez que o distrito de Canasvieiras engloba bairros de relevância turística na

cidade, como os bairros de Canasvieiras e Jurerê Internacional, este último fortemente reconhecido pelos *beach clubs* e a alta renda *per capita* dos moradores.

Também é importante esclarecer um tema recorrente nos debates envolvendo agentes do mercado imobiliário, a urbanização das Áreas de Urbanização Especial (AUEs). Cabe destacar que as AUEs são definidas pelo plano diretor vigente, em seu Art. 42, como “*grandes áreas urbanizáveis a partir de projeto amplo, que reserva setor predominante para preservação ambiental e adensa a área remanescente, criando novas centralidades caracterizadas pela mescla de funções e espaços humanizados*” (PMF, 2014). Carecendo de seção específica no plano diretor vigente, quando observamos as tabelas de limites de ocupação e de adequação de usos anexas, as AUEs apresentam índices e normativas bastante restritivos (SIQUEIRA, SCHLEDER, MAGNANTI, 2021). Ainda assim, como estão localizadas próximas a áreas de expansão do mercado imobiliário, o tema da urbanização das AUEs tem sido levantado por agentes da construção civil de forma a viabilizar usos e índices mais permissivos. A Habitasul, por exemplo, já possui um projeto de ocupação de alto padrão para a AUE localizada próxima de Jurerê Internacional, o Jurerê Internacional 2050²⁶. Cabe destacar, finalmente, que o texto do projeto de lei encaminhado à Câmara de Vereadores inclui alterações substantivas nas AUEs no sentido de flexibilizar a sua ocupação.

Por outro lado, segundo o levantamento da FEPESE²⁷, entre os temas abordados nas audiências públicas, “infraestrutura e espaços públicos” figurou como o mais citado, representando 36,73% das manifestações, seguido por temáticas gerais, com 22,79%, e zoneamento, fechando as três primeiras colocações com 10,34% das participações. Esse resultado com relação à infraestrutura e espaços públicos diz respeito às demandas por melhorias no saneamento, mobilidades, áreas verdes e de lazer e à uma constante crítica ao longo de todo o processo de revisão: a falta de dados de análise da capacidade de suporte da cidade, i.e. demandas por mais dados acerca dos sistemas urbanos, a projeção de investimento nos mesmos e o atendimento da população atual e futura, como projetado pela revisão do plano diretor. A cidade de Florianópolis, neste sentido, tem sido identificada por seus problemas de saneamento e mobilidade, certamente impactados pelo crescimento dos visitantes durante a alta temporada no verão, mas já presentes durante todo o ano.

A respeito da consulta pública realizada em 2022, os dados obtidos pela FEPESE²⁸ indicam a participação efetiva de 909 pessoas, as quais realizaram 1.481 manifestações no portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Dentre elas, o bairro com maior número de participantes na consulta foi novamente o Campeche, com 208 participantes, seguidos pelo Centro e Ingleses do Rio Vermelho, possuindo 197 e 95 manifestações, respectivamente. Esse cenário assemelha-se ao apresentado nas audiências públicas realizadas no mesmo ano. Ao analisar os dados sob a ótica de cargos de ocupação, 298 participantes não identificaram sua profissão, enquanto os profissionais liberais e empresários figuram como os maiores grupos representados, com 241 e 217 integrantes cada. Dentre as temáticas mais abordadas nos comentários deixados na consulta pública, o tema “Global” representa a maior parcela, com o total de 884 manifestações. Em seguida, “zoneamento” e “índices e taxas”, também são prioridades dos manifestantes.

Analisando o conteúdo das manifestações da população realizadas através de consultas públicas realizadas de forma virtual e disponibilizadas nos domínios virtuais da Prefeitura (2021 e 2022), é possível concluir que a comunidade que participou da revisão do plano diretor de Florianópolis reconhece seus direitos, não se sente representada e teme não ser ouvida pelos órgãos públicos. Inúmeras manifestações repudiam a forma como a Prefeitura é pouco convidativa para com a população em relação à participação na revisão do plano diretor, como também estão descontentes com os prazos para a construção das minutas e questionam se seus interesses foram contemplados. Abaixo, estão dispostos recortes de manifestações da comunidade que exemplificam essa perspectiva:

“A população pede participação. Temos saberes técnicos locais, conseguimos ajuda da universidade, tem como ser diferente, mas precisamos antes de tudo espaço e condições para sermos ouvidas e consideradas.”²⁹

“É nosso direito e queremos vê-lo respeitado pela prefeitura. O Calendário apresentado não permite a participação do cidadão, dos povos tradicionais, assim como de todas as entidades comunitárias.”

“Numa avaliação da metodologia dos prazos, das atividades e dos cronogramas, constata-se que não há viabilidade técnica para a construção da minuta da Revisão do Plano Diretor e para a preparação de documentos pertinentes em tão exíguo tempo. No mínimo haverá grave prejuízo na sua apreciação e discussão, afetando os artigos 182, 183 e 225 da Constituição e as legislações regulamentadoras pertinentes.”

“Os prazos nele previstos são exíguos, tornando inexecutáveis os debates necessários para aprovação da minuta da Revisão do Plano Diretor. Temos que discutir o assunto com responsabilidade e com a devida participação de todos os envolvidos.”³⁰

Outro ponto a ser destacado é apresentações de forma virtual dos textos na íntegra, bem como os eventos de apreciação das minutas. Esse método dificulta a participação de parte da sociedade, principalmente as de mais baixa renda que, em grande parte das vezes, não possuem equipamentos eletrônicos ou acesso à internet para acompanhar as discussões. Realidade essa que é vista não somente na cidade de Florianópolis, mas em todo o Brasil.

Como bem elencado por Schasberg e Pinheiro (2005, p.17) “a participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública”. Ou ainda, analisando o processo da revisão do plano diretor de Florianópolis sob a ótica da escada de participação de Arnstein (2002), a maioria das medidas tomadas recaem sobre o segundo grupo identificado pela autora: níveis de concessão mínima de poder. Neles, o cidadão possui pouca efetividade em suas contribuições e são limitados apenas às discussões do processo, sem poder na tomada de decisões (ARNSTEIN, 2002). Desde 2021, foram poucas as tentativas da Prefeitura de elevar o nível dessa participação, que se restringiram a mecanismos como consultas públicas, audiências distritais e oficinas restritas aos técnicos dos órgãos públicos. Ainda assim, a Prefeitura tem agido somente após manifestações populares ou de instituições, e pressionadas pelo sistema de justiça.

Finalmente, considerando o nível de concessão mínima de poder, apesar de incluir medidas nas quais a população começa a ter uma efetiva contribuição, a decisão ficou limitada aos representantes da sociedade dentro do Conselho da Cidade. No caso de Florianópolis, como explicado anteriormente, o órgão assumiu o papel polêmico de deliberação e votação de cada artigo, também promovendo alterações e inserções no texto da lei. O papel deliberativo do Conselho no texto da segunda minuta pode ser observado na própria proposta enviada à Câmara Municipal, bem como registrado em uma manifestação da Assessoria Técnica da Comissão de Viação, Obras Públicas e Urbanismo da Câmara Municipal, na qual avaliou a participação do órgão durante as etapas e questionou a competência dessas alterações sem análise aprofundadas:

“Muitas dessas propostas surgiram da análise do Conselho da Cidade, não necessariamente com embasamento técnico, o que pode ser arriscado, pois sempre que temos aumento de potencial construtivo, isso precisa ser acompanhado de infraestrutura que possa dar sustentação ao aumento populacional incentivado” (Câmara Municipal de Florianópolis, 2022).

Esse caráter de alterações substantivas no potencial construtivo que advém do Conselho da Cidade pode ser resultado também da dinâmica de votação realizada nas reuniões dos dias 15 e 16 de dezembro³¹. Devido às polêmicas do processo, à formação de relatoria favorável ao projeto de lei, à baixa participação dos conselheiros e ao prazo exíguo de debate, os representantes críticos ao formato da revisão recusaram-se a votar, registrando abstenção enquanto o processo foi liderado por agentes ligados aos setores privados e aos órgãos públicos.

De fato, é possível ver essa primazia acerca do texto da lei final. Neste sentido, a Prefeitura Municipal de Florianópolis disponibilizou, junto do texto do Projeto de Lei Complementar nº 01911/2022, uma série de documentos a seu respeito. Neles, constam uma tabela com justificativas e a origem das alterações propostas no texto³². Ao analisar o documento, pode-se ter uma noção de quais consultas foram utilizadas para modificar, complementar, incluir ou revogar artigos. Dentre os 343 artigos presentes no texto da lei, entre os vigentes e revogados, somente 72 possuem algum tipo de influência das contribuições e manifestações populares dispostas nas audiências e consultas públicas. Isso mesmo considerando que, em relação aos pedidos de fala durante as audiências, à exceção de Rationes, todos os distritos apresentaram mais pedidos de pessoas “não representando entidades”, segundo os dados da FEPESE.

Por fim, as considerações de Souza (2010) acerca da democracia representativa convergem com o cenário observado no processo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis. A realocação dos técnicos do IPUF e seu afastamento participativo (conforme exposto em ofício assinado por eles), além das alterações no texto da lei por parte do Conselho da Cidade, recaem no que Souza (2010) pontua sobre os representantes da democracia representativa serem alvo fácil da influência de grupos econômicos e interesses próprios. A presença constante do mercado imobiliário nas discussões, caso já observado no processo de elaboração do próprio plano diretor vigente de 2014, demonstra os interesses privados desses grupos, principalmente aqueles que envolvem aumento e concessão de parâmetros urbanísticos. A pressão e represália desses grupos sobre os líderes políticos, pode resultar em uma revisão do plano diretor que vise majoritariamente fins lucrativos e econômicos, ignorando os

grupos de vulnerabilidade social e as próprias diretrizes do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal da função social da cidade e da propriedade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO

As manifestações apresentadas na seção anterior demonstram que os participantes do processo de revisão do plano diretor de Florianópolis estão cientes da importância de suas colocações. Além disso, reconhecem que a sua participação é garantida por lei. Entretanto, o processo sendo liderado pela Prefeitura de Florianópolis prejudicou a obtenção de uma participação social condizente com a realidade local, visto que a diversidade de grupos sociais que compõem a cidade contemporânea não conseguiu expressar suas colocações e contribuir efetivamente para o planejamento da cidade. Por um lado, os números de participantes nas audiências públicas representam uma parcela muito pequena da população geral do município. Isso pode estar associado à divulgação pouco efetiva dos eventos, horário inoportunos e duração exaustiva, resultando em uma fraca adesão popular. Ainda, durante as audiências, o tempo de fala muito curto destinado ao público geral não é compatível, uma vez que a grande parte da população não costuma falar em público, o que gera nervosismo e complicações para conseguir criar uma linha de raciocínio. Portanto, apesar das audiências públicas serem um método no qual qualquer pessoa pode expressar sua vivência e colocações sobre o tema, muitas das vezes estas viram apenas estatísticas dentro de uma ata ou lista de presença, gerando o “participativismo” formal ou cumprindo o mínimo necessário para se adequar à legislação.

Além disso, a participação pouco efetiva pode estar atrelada a falta de confiança da população na condução da revisão por parte da Prefeitura Municipal de Florianópolis, uma vez que o processo de 2014 já se mostrou bastante turbulento em relação à participação cidadã enquanto essa nova etapa de revisão já se inicia em 2021 com um projeto de lei sem contribuições da população em geral e voltado ao crescimento econômico. Ainda, as metodologias participativas somente foram promovidas pela Prefeitura após manifestações de críticos ao processo e de pressão do sistema de justiça, enquanto nem mesmo os técnicos concursados do órgão de planejamento urbano local vinham participando da elaboração da revisão. Ainda assim, e mesmo após a promoção de audiências públicas e manifestações online, não houve um real interesse da Prefeitura em desenvolver metodologias de revisão convidativas, como, por exemplo, o transporte coletivo gratuitos nos dias de audiências ou oficinas comunitárias e de aprofundamento de propostas; refletindo uma abordagem técnico-jurídica e urbanística com desfavorecida compreensão política e ignorando a realidade e a diversidade da população florianopolitana.

Por outro lado, como pontuado na seção anterior, o mercado imobiliário se fez bastante presente nas audiências públicas, no Conselho da Cidade e em outras etapas da revisão, cenário que muito se assemelha ao visto no processo finalizado em 2014. Apesar da atuação do mercado da construção civil não ser novidade no planejamento urbano, é preciso traçar limites e objetivos claros para auxiliar na promoção de planos diretores que venham de fato a auxiliar no cumprimento da função social da cidade, como previsto na Constituição

Brasileira e no Estatuto da Cidade. No caso de Florianópolis, por diversas vezes, a atuação desses agentes nas discussões da revisão do plano diretor foi pautada na flexibilização dos parâmetros construtivos em certas áreas da cidade, objetivando índices e usos mais permissivos e visando um maior retorno financeiro. Ainda, como evidenciado pela urbanização brasileira e pelo próprio histórico de Florianópolis, essa dinâmica do mercado imobiliário pode acabar promovendo processos de gentrificação e segregação socioespacial, expulsando a população vulnerável para as periferias urbanas e deixando para esses moradores, como única alternativa, a cidade informal. Ademais, no caso de Florianópolis, a presença de extensivas áreas de preservação ambiental e falta de estudos técnicos acerca de capacidade de seus sistemas urbanos suportarem o crescimento populacional também alertam para problemas na permissividade de usos e índices sem planejamento e investimentos consistentes.

Portanto, dentro do recorte temporal proposto para esta pesquisa, é possível concluir que a metodologia adotada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis para a atual revisão do plano diretor da cidade não avança em polêmicas de ciclos anteriores do planejamento urbano local devido à participação popular pouco efetiva e significativa. Nesta pesquisa, a análise acerca do grau participação popular na revisão do plano diretor local apoia-se na escada da participação de Arnstein (2002), bem como nas críticas de Souza à democracia participativa (2010). Ambos estudos auxiliam na conclusão de participação pouco expressiva e que carece de profundas melhorias em Florianópolis. Finalmente, sem atingir soluções efetivas e com desconfiças entre os agentes envolvidos no processo, é bastante provável que em pouco tempo uma nova rodada de planejamento urbano, seja de revisão ou de elaboração de um novo plano diretor, seja iniciada na cidade, em um processo que pouco auxilia na resolução de fato dos problemas urgentes da Florianópolis contemporânea.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. *et al.* O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social. In: SILVA, Beatriz Fleury; *et al.* **A cidade em disputa: planos diretores e participação no cenário da pandemia.** Marília: Lutas Anticapital, 2021. p. 229-248.

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã.** Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação–PARTICIPE, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2002.

AZEVEDO, Heloísa Pereira Lima *et al.* Plano diretor e economia informal. In: ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.** 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. p. 37-42.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 de Out. 2022.

BRASIL. Estatuto da Cidade, DF: Senado Federal, 2008. 100 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 24 de Out. 2022.

CARVALHO, Celso e ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CUNHA, Tales Fontana Siqueira. *et al.* A disputa e o mercado: tentativas de mudança no plano diretor de São Paulo em retrospectiva e seus impactos no fundo público. In: SILVA, Beatriz Fleury. *et al.* **A cidade em disputa: planos diretores e participação no cenário da pandemia**. Marília: Lutas Anticapital, 2021. p. 295-314.

KAPP, Silke. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v.14, n.28, p. 463 - 483, 2012. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837818008.pdf>>. Acesso em: 21 de Dez. 2022.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

PEREIRA, Elson Manoel. **Como anda a participação?** As condições para a elaboração de Planos Diretores Participativos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 19, n. 2, p. 235-250, 2017.

_____. A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis. In: VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2000, Natal. *Anais do VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, 2000.

PERES, Lino Fernando Bragança; SUGAI, Maria Inês. Plano Diretor de Florianópolis à luz dos 20 anos do Estatuto da Cidade: revisão ou oportunismo?. In: SILVA, Beatriz Fleury. *et al.* **A cidade em disputa: planos diretores e participação no cenário da pandemia**. Marília: Lutas Anticapital, 2021. p. 99-120.

PINHEIRO, Otilie Macedo. Instrumentos e metodologia de participação popular no plano diretor. In: ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. p. 43-52.

RIZZO, P. M. B. **O planejamento urbano no contexto da globalização: caso do Plano Diretor do Campeche em Florianópolis-SC**. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SCHASBERG, Benny; PINHEIRO, Otilie Macedo. Princípios e diretrizes para elaborar e revisar os planos diretores municipais. In: ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. p. 12-32.

¹ Datada de IV A.C, a democracia ateniense, apesar de possuir um discurso de equidade entre os cidadãos perante a lei, permitia apenas que os homens - maiores de 18 anos e nascidos de pai e mãe atenienses, participassem das decisões políticas da cidade (SOUZA, 2010).

² A Ordem dos Advogados do Brasil, fundada em 1930, retrata a classe dos advogados no Brasil e tem como função a defesa da constituição, dos direitos humanos, do estado de direito e da justiça social. Fonte: BRASIL, Ordem dos Advogados do. **História**. 2022. Disponível em: <https://www.oab-sc.org.br/historia#conteudo>. Acesso em: 21 dez. 2022.

³ O Instituto de Arquitetos do Brasil, fundado em 1921, tem como objetivo debater e produzir ações referentes a políticas de habitação, de saneamento, ambiental, urbanísticas, de ordenamento territorial e de preservação do patrimônio cultural. Fonte: BRASIL, Instituto de Arquitetos do. **Quem Somos**. 2022. Disponível em: <https://iab.org.br/iab/>. Acesso em: 21 dez. 2022.

⁴ “A Associação FloripAmanhã foi fundada em 2005 e reúne pessoas físicas e jurídicas ligadas ao desenvolvimento econômico e social de Florianópolis com o objetivo de “pensar e propor soluções para a cidade”. Fonte: FLORIPAMANHÃ. **Quem Somos**. 2022. Disponível em: <https://floripamanha.org/quem-somos/>. Acesso em: 21 dez. 2022.

⁵ O Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina, fundado em 1958, é o órgão de fiscalização, de controle, de orientação e de aprimoramento do exercício e das atividades profissionais da Engenharia, da Agronomia, da Geologia, da Geografia e da Meteorologia no estado de Santa Catarina. Fonte: CREA. **O CREA-SC**. 2022. Disponível em: <https://portal.crea-sc.org.br/institucional/sobre-crea-sc-2/>. Acesso em: 21 dez. 2022.

⁶ Fundada em Florianópolis em 1960, a Câmara de Dirigentes Lojistas diz que tem como objetivo “proporciona eficientes soluções para os negócios dos empresários do comércio, profissionais liberais, prestadores de serviço e microempreendedores individuais, além de qualificar profissionais para o mercado de trabalho”. Fonte: CDL. **Histórico**. 2022. Disponível em: <https://www.cdflorianopolis.org.br/institucional/historico-23>. Acesso em: 21 dez. 2022.

⁷ O SINDUSCON, presente em Florianópolis desde 1980, representa os membros da classe patronal da construção civil, atuando na prestação de serviços, capacitação e orientações referente a esse mercado. Fonte: SINDUSCON. **Sobre o Sinduscon**. 2022. Disponível em: <https://sinduscon-fpolis.org.br/sobre-o-sinduscon/>. Acesso em: 21 dez. 2022.

⁸ FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Plano Diretor de Florianópolis 2022**: proposta de revisão e adequação. 2022. Disponível em: <http://ipuf.pmf.sc.gov.br/pd2022/>. Acesso em: 13 out. 2022.

⁹ FLORIANÓPOLIS, Prefeitura Municipal de. **Diário Oficial do Município**. 2022. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/governo/index.php?pagina=govdiariooficial>. Acesso em: 2 nov. 2022.

¹⁰ ND, Redação. **Vereadores rejeitam projeto para alterar plano diretor de Florianópolis**. 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/politica/camara-projeto-plano-diretor-florianopolis/>. Acesso em: 21 dez. 2022.

¹¹ ND, Redação. **“O Plano Diretor é o que mais incomoda o Floripa Sustentável”, diz Zena Becker**. 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/meio-ambiente/o-plano-diretor-e-o-que-mais-incomoda-o-floripa-sustentavel-diz-zena-becker/>. Acesso em: 21 dez. 2022.

¹² Fonte: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/decreto/2020/2216/22153/decreto-n-22153-2020>. Acesso em 22 de dezembro de 2022.

¹³ Criado em 2017, o Floripa Sustentável é um movimento apartidário composto por entidades representativas, empresas e pessoas físicas pautado na preservação ambiental, crescimento econômico, desenvolvimento social e planejamento urbano sustentável de Florianópolis. Fonte: SUSTENTÁVEL, Floripa. **QUEM SOMOS**. 2022. Disponível em: <https://floripasustentavel.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 21 dez. 2022.

¹⁴ TOTAL, Nsc. **Entidades de Florianópolis cobram atualização do Plano Diretor e denunciam “crescimento desordenado”**. 2021. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/renato-igor/entidades-de-florianopolis-cobram-atualizacao-do-plano-diretor-e-denunciam>. Acesso em: 21 dez. 2022.

¹⁵ Fonte <https://www.pmf.sc.gov.br/noticias/index.php?pagina=notpagina¬i=24031>. Acesso em 22 de dezembro de 2022.

¹⁶ A gravação da audiência está disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=RTmFUnpL-Vc>. Acesso em 22 de dezembro de 2022.

¹⁷ Cabe destacar que, através da publicação no Diário Oficial do dia 11 de novembro de 2022, foi divulgada a redistribuição desses técnicos para outras secretarias. As redistribuições ocorrem

