



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



Participação: da conquista social à apropriação às avessas¹

Dr. Elson Manoel Pereira
PPGG/UFSC

Sessão Temática 08: I Movimentos sociais e a construção do urbano contemporâneo

Resumo. O artigo propõe uma reflexão crítica dos últimos vinte anos da participação institucionalizada na política urbana brasileira. Após resgatar o processo histórico de sua implantação, dos avanços e limites do processo participativo, são apresentadas as condições para uma participação de qualidade a partir da avaliação da experiência de elaboração de alguns planos diretores em Santa Catarina. Também é apresentada a reação de certos coletivos frustrados diante de processos participativos que levaram ao questionamento dos códigos legais e mesmo a práticas chamadas insurgentes. Por fim, é mostrada uma mudança do caráter da organização dos agentes econômicos diante dos constrangimentos legais exigidos pela Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade em relação à elaboração e gestão de políticas urbanas, principalmente no que diz respeito à necessidade da participação da sociedade civil.

Palavras-chave. Participação; Insurgência; Planos Diretores.

Abstract. The article proposes a critical reflection on the last twenty years of institutionalized participation in Brazilian urban policy. After rescuing the historical process of its implementation, the advances and limits of the participatory process, the conditions for a quality participation are presented based on the evaluation of the experience of elaborating some master plans in Santa Catarina. It also presents the reaction of certain frustrated collectives in the face of participatory processes that led to the questioning of legal codes and even to so-called insurgent practices. Finally, a change in the character of the organization of economic agents is shown in view of the legal constraints required by the 1988 Constitution and the City Statute in relation to the elaboration and management of urban policies, mainly with regard to the need for civil society participation.

Keywords: Participation; Insurgency; Master Plans.

Resumen. El artículo propone una reflexión crítica sobre los últimos veinte años de participación institucionalizada en la política urbana brasileña. Luego de rescatar el proceso histórico de su implementación, los avances y límites del proceso participativo, se presentan las condiciones para una participación de calidad a partir de la evaluación de la experiencia de elaboración de algunos planes directores en Santa Catarina. También presenta la reacción de ciertos colectivos frustrados frente a procesos participativos que llevaron al cuestionamiento de códigos legales e incluso a prácticas denominadas insurgentes. Finalmente, se muestra un cambio en el carácter de la organización de los agentes económicos ante las limitaciones legales exigidas por la Constitución de 1988 y el Estatuto de la Ciudad en relación con la elaboración y gestión de las políticas urbanas, principalmente en lo que se refiere a la necesidad de la sociedad civil. participación

Palabras clave. Participación; Insurrección; Planes Maestros.

¹ Pesquisa realizada como pesquisador do CNPq: Bolsa de Produtividade em Pesquisa - PQ.

1. Introdução:

Quando em 1963, o encontro no hotel Quitandinha, em Petrópolis apresenta o documento final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana traz para o Estado a responsabilidade da questão habitacional de baixa renda e coloca como princípio “que a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades é de grande importância e que a consciência popular do problema habitacional pode contribuir para seu enfrentamento” (BONDUKI, 2018, p.25). Era a base para uma nova institucionalidade para a política urbana que só iria tomar forma a partir de 2003, quando assumiu o primeiro governo comprometido com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) no Brasil. Com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho e das Conferências das Cidades, a participação foi colocada como princípio e como diretriz para a resolução dos problemas urbanos no Brasil. A campanha para a elaboração de Planos Diretores Participativos teve uma abrangência nacional e alcançou diferentes realidades políticas e urbanas. Os resultados foram muito diferenciados e avaliações dessas experiências foram feitas por muitos pesquisadores (SANTOS JR., 2011; PEREIRA, 2015). Numa pesquisa financiada pelo CNPq, avaliamos as experiências nas maiores cidades de Santa Catarina, e verificamos que algumas variáveis concorreram para uma participação de maior ou menor qualidade, a saber: a vontade política daqueles que estavam a frente do processo participativo, a tradição ou densidade participativa das localidades onde acontecia o processo participativo, as condições institucionais para a participação, a adesão dos técnicos de urbanismo ao processo e as condições territoriais. A combinação dessas variáveis resultou em experiências singulares, mas que apontaram para elementos gerais importantes; o primeiro deles foi a confirmação de que as elites locais brasileiras apresentam-se com enorme capacidade de adaptação de suas práticas para manter seus privilégios históricos no território; o segundo, como corolário do primeiro, é que essas práticas assumem formas participativas, buscando não apenas legalidade, mas legitimação. Revelou também que quando as práticas participativas são simulacros de participação ou não levam a resultados concretos (mesmo que apenas expressos em dispositivos legais) levam parte da população a deixarem de acreditar em processos participativos institucionalizados.

A partir de 2016, com o golpe parlamentar que retirou do poder a presidente Dilma Rousseff, começou a ser desfeita a estrutura participativa da política urbana brasileira. A própria Conferência das Cidades que deveria ser realizada naquele ano, foi reiteradamente transferida e até o momento, não realizada. O Governo que sucedeu a Michel Temer, apresentou-se frontalmente contra o princípio participativo proposto pela Reforma Urbana, mas paradoxalmente, a Política Urbana brasileira continuou sendo regida pela lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Este artigo procura responder a duas questões centrais desse paradoxo: como a população, em especial coletivos organizados, respondeu, através de práticas espaciais, a este complexo processo participativo? E como as elites locais se organizaram de forma a buscar não apenas legalidade diante do Estatuto da Cidade e legitimidade diante da sociedade?

Essas questões buscarão ser respondidas a partir da análise do estudo das práticas sociais em Florianópolis, ora focando nas práticas que chamamos de heterotópicas (LEFEBVRE, 2006) ou insurgentes (MIRAFITAB, 2014, 2016) ora analisando a articulação dos diferentes capitais local, de forma a organizar seu pensamento e suas práticas.

2. A conquista da Institucionalização da Participação

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, quando se reorganiza a partir do processo de redemocratização do país na década de 80 do século passado, obtém um êxito parcial ao colocar no texto da nova Constituição Federal os artigos 182 e 183, componentes do capítulo da Política Urbana Nacional. Se por um lado estava formalizada em lei o princípio da função social da propriedade (e da cidade), transferiu-se para o município a incumbência da implantação da Reforma Urbana.

Para entender melhor a maior participação no processo de planejamento urbano, devemos retornar à década de 1980. A ditadura militar (1964-1988) estava, então, em declínio, e se desenvolvia com insistência as reivindicações portando sobre o fazer e o viver a cidade. Esta mobilização se cristaliza especialmente através do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), uma ideia que já germinava nos anos 1960 durante o governo João Goulart, que agora tomava uma nova dimensão, mais progressista (Souza, 2004). Multiplicaram-se então as considerações teóricas e técnicas sobre o planejamento, ou ainda as experiências pioneiras em cidades influenciadas pelos movimentos sociais. Esta dinâmica iria contribuir muito para a disseminação de uma prática de planejamento mais crítica, mais politizada, e a introdução de novos instrumentos de regulação urbana. E isto com o objetivo de busca de uma maior justiça social no âmbito cidades e, especialmente, a democratização das políticas públicas.

No processo de elaboração da nova Constituição Federal de 1988, o MNRU propôs uma emenda popular, subscrita por aproximadamente 150.000 assinaturas, que marcou em definitivo uma mudança de paradigma do planejamento territorial brasileiro. Os princípios fundamentais que tinham sido imaginados pelo MNRU e, que em seguida, motivaram essa reconstrução institucional nacional, foram os seguintes (Grazia, 2002):

- o direito à cidade e à cidadania ", concebido como um acesso universal aos equipamentos e serviços urbanos às condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, e isto, sobretudo, através de uma lógica política de participação ampla dos cidadãos quanto à determinação de seus destinos;
- A gestão democrática da cidade ", concebida como uma forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades, sujeitas ao controle e participação social, particularmente à participação popular ";
- A função social da cidade e da propriedade ", entendida como a priorização do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, que envolve o uso socialmente justo e ambientalmente sustentável do espaço urbano. "

A emenda popular proposta pelo Movimento Popular pela Reforma Urbana era ambiciosa, mas vários aspectos considerados fundamentais foram modificados durante os debates constitucionais. O material que resultou a partir destes debates formou o capítulo sobre Política Urbana, neste caso artigos 182 e 183 da Constituição Federal:

- o artigo 182 estabelece o município como a instância de governo responsável pela implementação da política de desenvolvimento urbano e, portanto, pela garantia do desenvolvimento das funções sociais da cidade. Ele também reafirma o Plano Diretor como a principal ferramenta da política de desenvolvimento urbano, tornando-se particularmente obrigatório para todas as cidades com mais de 20 000;
- o artigo 183 prevê a implementação da Usucapião Urbana como instrumento jurídico de regularização fundiária.

Em 2001 o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001), regulamenta os artigos da Constituição. A nova legislação propunha notadamente instrumentos de três ordens: uma gama de ferramentas permitindo a definição de formas de uso e ocupação do solo, um outro conjunto de ferramentas para responder a uma nova estratégia gestão, incluindo a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões, e, finalmente, meios de facilitar a regularização de terras urbanas.

Mas foi preciso esperar o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores para dar um desenho institucional para a Política Urbana Brasileira preconizada pelo MNRU. O Ministério da Cidade, em sua organização em quatro secretarias (habitação, do planejamento e ordenamento territorial, do saneamento e dos transportes - mobilidade urbana), vai refletir a necessidade apontada pelo

MNRU de integrar as políticas urbanas. Por sua vez, a organização participativa vai basear-se na realização de Conferências (nos diversos níveis de governo) e na constituição do Conselho das Cidades e posteriormente no Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

O Ministério das Cidades assumiu a reforma urbana e iniciou ações para mudar a realidade das cidades brasileiras. Estimulou o movimento nacional para a construção de cidades democráticas e sustentáveis, introduzindo no processo de revisão dos planos diretores uma grande esperança, aquela de criar espaços de debate coletivo. Embora criticado por sua ineficiência na década de 1970 e 1980, o plano diretor é visto então reabilitado e agora assumindo um papel importante na organização das políticas participativas de desenvolvimento. Em 2004, quando foi lançado um programa de consolidação da gestão urbana, o governo federal investiu cerca de 50 milhões de Reais para apoiar os municípios em planos diretores e o desenvolvimento de instituições de nível local. Em 2005, como parte da campanha nacional para a elaboração planos diretores participativos, os municípios foram incentivados a repensar a forma de elaborar os seus planos diretores incorporando uma maior participação cidadã.

Assim, como explica Santos Jr. (2007), essa nova arquitetura institucional, sobretudo aquela estruturada em torno do Conselho Nacional das Cidades ou das Conferências das Cidades, permitiu uma participação mais intensa na escala nacional. No entanto, não obstante esses progressos organizacionais, o grande desafio está ainda por definir, no seio desse espaço de participação, das soluções concretas para diminuir as desigualdades sócio-espaciais constatadas no contexto brasileiro. Por outro lado, essa nova institucionalização no nível federal não foi seguida por todos os estados, nem por todos os municípios. E mesmo nos casos onde foram criadas as condições locais, exigidas por lei, e necessárias à participação, constata-se um certo formalismo nas práticas.

3. Planos Diretores Participativos: a alegoria da participação

No entanto, não obstante as intenções dos técnicos e dirigentes do Ministério das Cidades, o processo de elaboração de novos planos diretores em muitos casos reproduziu os processos anteriores à Constituição de 1988. Parece que o bloco denominado Centrão durante o processo de elaboração da Constituição de 1988 acertou na aposta que nos municípios as elites locais teriam uma correlação de forças mais favorável na luta contra a instauração da função social da propriedade. Na prática, o nó da terra urbana continuou atado; os setores econômicos se rearticularam. A participação e os ganhos foram de diferentes alcances. As experiências participativas mostraram avanços, permanências e processos heterogêneos, mostrando a força das territorialidades na definição das políticas urbanas.

A participação, como elemento central da reflexão feita no seio do Movimento Nacional de Reforma Urbana, foi marcada por profundas dificuldades para sua materialização nos planos diretores municipais. Atores locais relevantes, como representantes do poder executivo, legislativo, técnicos, empresas técnicas contratadas, agentes econômicos como empresários industriais e do setor construtivo, grupos de proprietários fundiários e instituições representantes de classes ligadas às ações imobiliárias, na maioria das vezes não se mostram em sintonia com os princípios de participação ampla e com os ideários da Reforma Urbana.

Mesmo nas experiências mais democráticas analisadas em Santa Catarina (PEREIRA, 2015), as garantias para a participação da população no planejamento urbano foram asseguradas apenas no início do processo, quando foram definidos basicamente os aspectos e diretrizes gerais do plano. Quando se passava a definir os elementos ligados à ocupação do solo urbano (parâmetros urbanísticos), os interesses econômicos eram preferencialmente privilegiados. A forma inicial acordada e pactuada de um método de trabalho que poderia assegurar a ampla participação dá lugar a interrupções no processo participativo, com verdadeiros hiatos democráticos e a outros

desenhos institucionais que dificultaram e até mesmo impediram a continuidade do processo participativo..

Bloqueios e interrupções constatados nos processos participativos analisados representam, a nosso ver, a tentativa do poder público em retomar o comando das decisões sobre a cidade. Essa estratégia recai, sobretudo nos setores urbanos que envolvem o interesse dos atores que historicamente tinham na ação do poder público a representação de seus interesses.

Etapas exclusivamente técnicas com poder de decisão e definição, com justificativas de “tratar de temas exclusivos dos técnicos”, além de limitar a participação, têm sido uma estratégia usada para o redirecionamento do planejamento definido através do processo participativo. Etapas de análise e construção de diretrizes ou das leis feitas exclusivamente por técnicos do poder público, por representantes legislativos ou consultorias técnicas contratadas pelo poder público para elaborar uma etapa de “estudos técnicos”, analisar, e ou orientar o plano diretor têm representado a readoção da antiga prática tecnocrática dos planos diretores tradicionais, na busca de legitimação técnica diante da população.

Ao analisar a aplicação do Estatuto da Cidade, Lira (2012) apontou três elementos que seriam responsáveis por sua ineficácia social:

- “A falta de vontade política das classes dirigentes, desinteressadas efetivamente em mudar o estado de coisas” (p.151).
- A pouca relevância que os prefeitos e as Câmaras Municipais deram à elaboração dos Planos Diretores.
- “A resistência que respeitável número de operadores do Direito oferece em aceitar o Direito Urbanístico como um segmento autônomo, com objetivos e princípios peculiares, a serem considerados distintivamente do Direito Civil e do Direito Administrativo” (p. 152).

Esses elementos, de certa forma, corroboram nossa análise.

4. A força das horizontalidades: insurgência, participação e apropriação

Durante o auge da euforia econômica da era Lula, a atração dos dois maiores megaeventos internacionais - a Copa do Mundo de Futebol e os Jogos Olímpicos -, foram exemplos significativos e carregados de simbolismo sobre o caráter escolhido para a inserção econômica do Brasil na economia global e que, em ambos os casos, derivariam em mega-projetos de grande impacto urbano. A cidade de Florianópolis também chegou a apresentar sua candidatura como sede e depois como subsede da Copa do Mundo, evidenciando seu potencial turístico baseado na beleza de suas praias. Em 2014, a FIFA, no entanto, preferiu a capital catarinense alegando a infraestrutura insuficiente na candidatura apresentada. As belas paisagens e a aparente qualidade de vida de Florianópolis seriam apropriadas ainda pelo discurso do “Projeto Floripa 2030”, promovido por entidades empresariais locais como o sindicato patronal da construção civil e o trade turístico. Lançado em 2008, o plano escolhia algumas ações estratégicas orientadas ao desenvolvimento econômico, como o favorecimento de setores como turismo e gastronomia e a construção de uma marina às margens da elegante avenida Beira Mar na região central da cidade.

O que se viu com a estratégia de planejamento orientado à atração de investimentos, especialmente no Brasil, foi a canalização e a concentração de recursos públicos e privados nas regiões de interesse do mercado imobiliário, gerando alterações significativas no tecido urbano e social. A face excludente foi o resultado de muitas intervenções e planos estratégicos e operações urbanas em que houve preponderância dos aspectos econômicos sobre as políticas urbanas. O decorrente aumento generalizado dos valores imobiliários frequentemente aumentaram ainda

mais as desigualdades intra-urbanas. Nesta competição dura entre cidades pela atração de investimentos, parte da população seria sacrificada, sendo este “custo” um inevitável efeito colateral das medidas adotadas para se obter crescimento econômico, objetivo último e leitmotiv do Estado neoliberal.

Após anos de crescimento econômico com políticas desenvolvimentista durante o governo Lula e com amplos programas de distribuição de renda que reduziram a pobreza extrema, era inegável o sucesso da inclusão econômica de milhões de brasileiros. Por outro lado, setorialmente, a construção do estado de bem-estar social teve orientação e ritmo desigual. Enquanto saúde e educação apresentaram progresso notável, a política habitacional e urbana em nível nacional experimentou uma grande inflexão já a partir de 2005, com a mudança do comando do Ministério das Cidades ao sabor da inclusão de setores politicamente conservadores no primeiro escalão do governo federal.

Quando o programa Minha Casa Minha Vida - MCMV foi lançado em 2009, foi visto como uma resposta anticíclica à crise financeira internacional, que teve efeito devastador sobre a economia dos países ricos. O MCMV impulsionou o setor da construção civil, com os gastos públicos expandindo o mercado imobiliário e criando empregos, resultando em três milhões de unidades habitacionais construídas até 2015. Do ponto de vista espacial, no entanto, a localização das promoções do MCMV, em que não havia uma política clara de regulamentação do uso da terra, repetiu um padrão em que a precariedade urbana prevaleceu, reeditando a visão reducionista e simplista da política de habitação da ditadura militar que havia produzido casas em extensas periferias sem qualidade urbana. Em geral, o MCMV promoveu novos conjuntos habitacionais de morfologia similar a urbanizações fechadas, destinadas à classe média baixa. Segregados e localizados na margem das cidades, estes conjuntos de habitação em massa geralmente sofrem com a mobilidade urbana deficiente, acentuando a exclusão socioespacial dos seus moradores. Como resultado, a política habitacional nacional determinada por uma abordagem econômica de inspiração keynesiana para “tirar o Brasil da crise” prevaleceu sobre a efetiva gestão da terra (apesar do marco legal do Estatuto da Cidade), resultando em uma oportunidade perdida de lutar contra a desigualdade espacial nas cidades.

O sucesso da economia brasileira em resposta à crise, combinando crescimento econômico apoiado parcialmente no alto preço das commodities e distribuição de renda, ajudaram a sublimar por um tempo os prejuízos da expressão espacial de políticas neodesenvolvimentistas - como o PAC - que com frequência reproduziam padrões excludentes. O sucesso do modelo, celebrado mundo afora, dificultava as posições críticas que surgiram à direita e à esquerda, inclusive com vozes dissonantes dentro do próprio Partido dos Trabalhadores vocalizadas por ex-integrantes do governo.

O equilíbrio instável do consórcio neodesenvolvimentista no governo federal começou a se estremecer a partir das jornadas de junho de 2013, desmoronando-se com a crise econômica que se seguiu à queda do preço das commodities, explicitando também o esgotamento das respostas anticíclicas em uma crise prolongada. Acirraram-se as disputas no interior do governo sobre o destino dos gastos públicos de maneira inconciliável, resultando no impeachment de Dilma Rousseff em 2016. A complexidade dos movimentos políticos divergentes que se seguiram das jornadas de 2013 até o golpe legislativo ainda carecem de maior entendimento e interpretação a longo prazo. Uma leitura apropriada para explicar parte daquele momento é um típico paradoxo da sociedade moderna que se manifesta de forma recorrente: a defesa de direitos contrariando o Direito. Muitas concentrações e protestos observados não seguiram os procedimentos regulares de manifestações no espaço público e provocaram o colapso do trânsito em várias cidade e atraíram setores das classes médias - conservadores ou não - que não haviam participado de protestos políticos no passado recente, com discursos que - por retórica ou não - questionavam os elevados gastos públicos com mega-eventos.

Cabe lembrar que enquanto se re-discute o rol do Estado e seu modelo econômico, parte da população brasileira excluída continua ocupando terras e construindo cidade sem urbanistas, engenheiros ou arquitetos. Algo que nunca deixou de fazer, mesmo no auge econômico do desenvolvimentismo. Entre a cidade legal e a cidade real, o planejamento urbano brasileiro continua ambigualmente entre dois mundos opostos e em disputa pelo espaço urbano, pela centralidade, com uma clara vantagem a favor do capital imobiliário. Desta disputa tem surgido localmente novas utopias coletivas, buscando superar a segregação e a estigmatização, e a recuperação dos espaços de encontro.

Quando as condições institucionais para participar são restringidas, grupos sociais podem buscar essa participação de forma transgressora, procurando pressionar os governantes a escutá-los ou até procurando desestabilizar um governo considerado antidemocrático ou injusto. Para que isso aconteça, são desenvolvidas práticas insurgentes, a saber, ações que transgridem os códigos jurídicos ou consuetudinários para defender direitos. Estas utopias anseiam o direito a participar no desenvolvimento de uma cidade diferente.

Destas políticas, aponta Peter Marcuse (2009) apoiando-se em Lefebvre, podemos observar duas reações sociais: um apelo e uma exigência. A exigência vem diretamente dos oprimidos, os excluídos, aqueles que têm insatisfeitas as necessidades mais básicas. O apelo vem dos alienados, da aspiração daqueles superficialmente integrados no sistema e que se beneficiam dos seus bens materiais, mas constrictos nas suas oportunidades de atividade criativa, oprimidos em suas relações sociais, sentindo-se talvez culpados de uma prosperidade não merecida, sem realizar a vida esperada (MARCUSE 2009, p. 190). São movimentos não excludentes, porém as diferentes condições materiais e culturais mantém entre eles certa distância. O que interessa neste projeto são as práticas insurgentes que deles emanam. Temos visto em todo o Brasil nos últimos anos fortes reações cidadãs que questionam a visão hegemônica da cidade neoliberal do século XXI: a ocupação do Cais Estelita, no Recife; a luta pelo Parque Augusta, em São Paulo; e a resistência contra o desalojamento da Vila Autódromo, comunidade “incomodamente” situada à beira dos empreendimentos de luxo da Vila Olímpica do Rio de Janeiro, são alguns exemplos que ganharam visibilidade nacional e internacional.

O resgate da literatura e o confronto com a empiria, nos possibilitou conceituar como práticas espaciais insurgentes aquelas práticas coletivas expressamente ou densamente espacializadas (ou que reivindicam espaços), de caráter emancipatório, que transgridem, ou ao menos questionem, os códigos jurídicos para defender direitos, que busquem uma visão contra-hegemônica em relação à visão neoliberalizante (práticas heterotópicas) na utopia do direito à cidade, valorizando a participação (Direito à Obra), a apropriação e o valor de uso.

Entendemos ainda, que tais práticas não são elementos dicotômicos: insurgentes ou não insurgentes. Elas são práticas complexas em sua individualidade, socialmente construídas e intrinsecamente diferentes. Desta forma, o estudo individualizado de experiências de práticas espaciais insurgentes precisa pressupor graus diferentes de insurgência conforme a proximidade com o conceito apresentado. A identificação do grau de insurgência não pretende, no entanto, valorar as práticas sociais analisadas, mas, qualificá-las conceitualmente. O objetivo seria reconhecer o conflito e não julgar seu caráter revolucionário.

Em Florianópolis não tem sido diferente, com o surgimento de várias práticas insurgentes de caráter diverso. O consistente e duradouro desenvolvimento de um “Plano Diretor Alternativo”¹ por parte dos moradores do Campeche é um dos casos mais emblemáticos e mais estudados de planejamento urbano liderado pela própria população. A construção desse plano envolveu moradores e urbanistas contrários ao plano municipal, que tinha por intuito desenvolver uma tecnópolis que receberia 400 mil habitantes na planície entremares do sul da Ilha de Santa Catarina. Outros exemplos de práticas insurgentes que mobilizaram o debate urbanístico da

cidade são os movimentos bem-sucedidos contrários à privatização de áreas de interesse público que resultaram na consolidação dos parques da Luz e de Coqueiros. Uma recente decisão judicial condenou a Prefeitura e outros órgãos a transformar em parque o antigo Campo da Aviação no Campeche, reivindicação da comunidade em seu plano diretor alternativo construído na década de 1990 de forma insurgente. Por outro lado, a reivindicação da transformação da Ponta do Coral em parque numa área em que a iniciativa privada deseja construir um hotel de luxo e uma marina, continua indefinida.

Ainda podemos citar outras práticas que buscam questionar códigos e práticas hegemônicas em Florianópolis, como as ocupações para fins de moradia populares. Essas ocupações tiveram sorte diversa nos últimos anos. Enquanto a comunidade de pescadores da Ponta do Leal, localizada numa área da cidade vista como de expansão para a produção imobiliária privada destinada à classe média, resistiu fortemente e acabou sendo atendida em sua reivindicação de permanência no seu local de moradia, a ocupação Amarelido, que chegou a reunir mais de quatrocentas famílias em um terreno da União na SC 401 - principal vetor de crescimento das classes médias e altas no norte da ilha - acabou sendo impetuosamente despejada e transferida para um terreno com pouca infraestrutura em outro município a dezenas de quilômetros de distância. De caráter diverso, mas com uma dimensão espacial e insurgente evidente, a Batalha das Minas irrompeu no cenário cultural local há poucos anos trazendo para o centro da cidade a voz de mulheres jovens e negras da periferia.

As práticas analisadas se contrapõem à visão hegemônica sobre a cidade, em menor ou maior proporção. As nuances que permeiam as práticas em suas disputas no território trazem reflexões sobre formas de articulação e empoderamento na construção do espaço urbano.

5. Pensamento Hegemônico e Participação

Para entender tais práticas insurgentes, que de certa forma surgem em descompasso ao processo participativo da política urbana pensada pelo MNRU, é preciso entender e caracterizar os movimentos do capital privado no território de Florianópolis. Se há muito ele age numa relação simbiótica com o poder público para garantir seus interesses, a abertura para uma maior participação a partir dos anos 2000 vai exigir uma organização diferente por parte dos agentes privados.

Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, apresenta o quarto maior valor do metro quadrado entre as capitais brasileiras, ficando atrás apenas do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. O município situa-se predominantemente na ilha de Santa Catarina, lugar de grande apelo turístico e de crescente imigração interna, um território em disputa.

Desde os anos 1980, o turismo, a construção civil e mais recentemente a indústria ligada à tecnologia têm alinhado seus interesses no sentido de atrair investimentos, buscando o crescimento do município, de forma pretensamente sustentável. Há também um claro alinhamento entre os interesses desses capitais e os governantes municipais que se sucederam ao longo das últimas décadas, que buscam, por seu lado, preparar o território para acolher esses investimentos, seja na forma de melhoria da infraestrutura, adequação das leis, filtros contra usos e ocupações não desejadas pelo capital ou mesmo do marketing urbano que reforça os atributos naturais e enaltece de forma seletiva certos índices de qualidade de vida.

Nas últimas décadas, o capital privado tem se organizado de forma institucional de modo a buscar a hegemonia na forma de conduzir os destinos da cidade, criando inclusive o discurso de que, aqueles que são contra seu modelo de crescimento e suas propostas de implantação de grandes equipamentos como shoppings, hotéis etc, seriam contra o desenvolvimento da cidade e contra a própria cidade.

A ONG FloripAmanhã se apresenta como uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) fundada em 2005 por iniciativa de diversos setores dos que dizem “amar Florianópolis e desejar tornar a cidade cada vez melhor: preservada, planejada, inovadora, segura”. A FloripAmanhã se propõe, segundo ela própria, a ser a instância onde essa cidade – que todos nós queremos – será pensada e defendida. No entanto, em ocasiões específicas percebe-se que essa pretensa universalidade ou “consciência”, mostra-se relativizada como no caso da apresentação do projeto de lei, de iniciativa do poder executivo, que prevê alterações no Plano Diretor do município em 2021, quando foi lançado um manifesto apoiando a administração em que a entidade empresarial afirmava inclusive ser coautora” da proposta: importante ressaltar que integrantes do movimento participaram da elaboração dos projetos, apresentando sugestões técnicas nas áreas de cada proposta em que têm larga competência e experiência”. Neste sentido, a ONG FloripAmanhã e os últimos governos de Florianópolis parecem se enquadrar no conceito “máquina de crescimento”: um aparato que articula associações pró-crescimento e governo (LOGAN E MOLOTCH, 1986).

A partir de 2008, ano em que foi publicada a agenda de desenvolvimento Floripa 2030, o documento tem funcionado como “pensamento estruturado” subjacente às estratégias e ações dos integrantes públicos e privados da máquina de crescimento em Florianópolis, ajudando a orientar e coordenar suas ações. A partir da análise da agenda Floripa 2030, mas não somente deste documento, é possível considerar que a ONG FloripAmanhã e os últimos governos de Florianópolis tem atuado como uma máquina de crescimento, utilizando em boa medida as estratégias delineadas na agenda de desenvolvimento Floripa 2030.

No entanto, a coalizão pró-crescimento em Florianópolis tem se apropriado e defendido apenas partes selecionadas da agenda de desenvolvimento, de acordo com os interesses dos integrantes da coalizão. Partes da agenda tem sido ignoradas pelos mesmos integrantes, como aquelas estratégias que forçariam uma maior desconcentração de atividades e de infraestruturas na ilha em favor da área continental, um maior investimento em transporte coletivo, ou ainda para se esquivar de eventuais restrições ambientais que derivem do modelo de reserva da biosfera proposto.

Desde a publicação da agenda Floripa 2030, o FloripAmanhã tem participado de diversos conselhos participativos de políticas públicas, como o Conselho da Cidade de Florianópolis, que tem o foco no desenvolvimento urbano, ou o Conselho Metropolitano para o Desenvolvimento Econômico Sustentável (COMDES), entre outros, ocupando espaços destinados à sociedade civil organizada. Desde então, tem se consolidado como líder da coalizão pró-crescimento em Florianópolis e apropriando-se de mecanismos participativos previstos por lei.

Os principais atores ligados ao capital em Florianópolis que lideraram o Floripa 2030 tem utilizado a retórica ambiental, técnica e participativa da agenda para legitimar os interesses da máquina de crescimento urbano em Florianópolis. De maneira sistemática, o Floripa 2030 tem sido utilizada por seus proponentes para orientar de maneira coerente e coesa as estratégias e ação de seus integrantes e tem pretendido assimilar os interesses da coalizão pró-crescimento àqueles resultante de processos participativos mais gerais da sociedade ao longo de mais de uma década desde o seu lançamento.

Em publicação na revista Geosul, Pereira e Boppré (2022), analisam como a elite econômica de Florianópolis articula-se e insere-se no processo participativo do planejamento urbano de Florianópolis, numa ação mais orgânica, na busca não somente de garantir seus interesses, mas igualmente para torná-los hegemônicos. O artigo analisa a forma como se deu a estruturação e como atuam, em Florianópolis, algumas entidades empresariais enquadradas no conceito de Aparelhos Privados de Hegemonia, de Gramsci. Ele aborda como se desenvolve na Formação Econômica e Social florianopolitana a disputa de hegemonia prevalecendo ideias e interesses de

determinados setores da classe dominante local. A partir de entrevistas e de outras fontes, conclui-se que Florianópolis alcançou, a partir dos anos 80 até os dias atuais, um estágio de qualidade superior na forma organizativa de expressivo segmento empresarial, alterando as relações entre a classe dominante local, o Estado e suas políticas públicas e a sociedade no seu todo. Estas relações migraram de “pauta de reivindicações” voltadas ao poder público para um nível superior, ou seja, estabelecimento de relações orgânicas e de influência direta, ao mesmo tempo em que dirige um processo vivo e intenso de hegemonia na sociedade.

6. Conclusões

Esses vinte anos de institucionalização do processo participativo guardam avanços, dificuldades e nos últimos quatro anos, muitas medidas de cerceamento para a manifestação das vontades da sociedade civil na condução da política urbana brasileira.

Os primeiros anos foram de dificuldades em construir uma política nacional participativa, mas também de muito entusiasmo manifestado nas primeiras conferências realizadas. No que concerne a participação, a campanha para elaboração de planos diretores participativos conduzida pelo Ministério das Cidades em seus primeiros anos, foi um momento onde se revelou uma grande capacidade de organização e muita produção, resultante em grande parte do acúmulo da reflexão crítica sobre a urbanização brasileira e das inúmeras experiências participativas principalmente nos municípios (Porto Alegre, Lages etc). A avaliação das experiências de elaboração dos planos diretores elaborados a partir de 2005 mostraram diferentes processos e graus de qualidade de participação. Outro elemento de destaque da ação do Ministério das Cidades foi a implantação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que incluiu a necessidade dos municípios criarem uma estrutura municipal participativa para o desenvolvimento urbano. A primeira grande crise no interior do governo Lula levou o cargo de Ministro do Ministério das Cidades para o chamado centrão (2005), mas a condução política do ministério, de certa forma, seguiu o princípio da participação até 2016, quando um golpe parlamentar retirou a presidente Dilma da presidência da República. A partir de então, começa a ser minada a Política Urbana e principalmente seu caráter participativo; a sexta Conferência das Cidades foi transferida e jamais realizada. O governo do presidente Bolsonaro tratou de destruir toda a institucionalidade da participação, não apenas no que diz respeito à política urbana, mas de maneira geral. O decreto 9.759/2019 determinou a extinção de todos os conselhos, comitês, comissões, grupos e outros tipos de colegiados ligados à administração pública federal que tinham sido criados por decreto ou ato normativo inferior, incluindo aqueles mencionados em lei, caso a respectiva legislação não detalhasse as competências e a composição do colegiado.

Neste complexo processo, toda a avaliação é igualmente complexa. A avaliação que fizemos dos planos diretores desenvolvidos em Santa Catarina mostrou a importância de variáveis como a “Tradição ou Densidade Participativa” do território planejado, “o Desenho Institucional” criado para a participação, a “Vontade Política” dos promotores da participação, o “Papel dos técnicos de urbanismo” a frente do processo e as “Características Territoriais” das área planejadas, tendo aqui o entendimento de Território da Geografia.

As frustrações resultantes de alguns desses processos, levou a coletivos a desenvolverem práticas que passaram a questionar o próprio processo participativo institucionalizado. Assim, ao lado ou até mesmo contra a participação institucionalizada, outras práticas espaciais passaram a ser vistas em muitas das cidades brasileiras. Alguns autores passaram a chamar tais práticas de insurgentes e sugeriram mesmo a existência de um planejamento insurgente. Isto poderia ser visto por alguns como uma ameaça ao processo participativo institucionalizado. Vejo como um tensionamento que pode levar a seu aprimoramento.

Por fim, mas não menos importante, cabe assinalar que as elites econômicas que historicamente dirigem os rumos do desenvolvimento urbano, mas que a partir do processo de institucionalização da participação passaram a ter certos constrangimentos jurídicos, aprimoraram seus processos e

passaram a integrar o próprio processo participativo. O conceito de Aparelho Privado de Hegemonia (GRAMSCI, 2011), auxilia na compreensão desta mudança de caráter da ação dos agentes econômicos.

O momento político atual nos permite prever uma volta às condições dos anos 2000, com uma visão menos romantizada da participação. Algumas questões ainda permanecem sem resposta nesse processo de superação das desigualdades sócio-espaciais brasileiras, mas a resposta a essas questões virá da associação dialética da práxis social e da reflexão.

7. Referências Bibliográficas

BONDUKI, Nabil. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. IN: BONDUKI, Nabil (org). A luta pela reforma urbana no Brasil : Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo - São Paulo : Instituto Casa da Cidade, 2018.

DE GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (Org.) Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.15-37.

FLORIPAMANHÃ. **10 Anos: Para fazer do futuro de Floripa nosso melhor presente.** 2015. Elaborado por Associação FloripAmanhã. Disponível em: <https://materiais.floripamanha.org/floripamanha-almanaque-10anos>. Acesso em: 10 dez. 2017.

FLORIPAMANHÃ. **Quem Somos. Elaborado por Associação FloripAmanhã.** Disponível em: <http://floripamanha.org/quem-somos/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

GRAMSCI, Antônio. Hegemonia, Guerra de Movimento, Guerra de Posição—guerra de posição e guerra manobrada ou frontal. In: COUTINHO Carlos Nelson (Org.). O leitor de Gramsci. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace.** Versão brasileira: A Produção do Espaço. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. 2006.

LIRA, R. “Entre o legal e o ilegal: direito à cidade”. In: RIBEIRO, A.; VAZ, L. e SILVA, M. Leituras da cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR. 2012, pp. 144-156.

LOGAN, J. e MOLOTCH, H. **Urban Fortunes: the political economy of place.** University of California Press. 1986.

MARCUSE, Peter. “From critical urban theory to the right to the city”. In **City**, vol. 13, n. 2-3. Junho-Setembro de 2009.

MIRAFTAB, F. Invited spaces of participation: neoliberal citizenship and feminists' expanded notion of politics. In: Wagadu: **Journal of Transnational Women's and Gender Studies**, vol. 1. 2004.

_____. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**: Recife, V.18, n.3, 2016. p. 363-377

PEREIRA, Elson. **A Alegoria da Participação.** Florianópolis: Insular, 2015

_____. e BOPPRÉ, Afrânio. A Disputa de Hegemonia em Florianópolis. Geosul, Florianópolis, v. 37, n. 82, p. 15-36, mai./ago. 2022.

SOUZA Marcelo Lopes. **Mudar a cidade** : uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos, Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2004. 556 p.

SANTOS JR. O. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S; FERNANDES, A (orgs.). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA. 2007. p. 293-314.

¹ Duas teses de doutorado defendidas no Programa de Pós-graduação em Geografia da UFSC são ótimas referências sobre a experiência do bairro do Campeche em Florianópolis: CUNHA, Luís Felipe. Práticas espaciais e planejamento insurgente: os casos do Campeche em Florianópolis e Pointe-Saint-Charles em Montreal. 2019. Tese (Doutorado em Geografia). RIZZO, Paulo Marcos Borges. Planejamento Urbano no Contexto da Globalização: caso do Plano Diretor do Campeche em Florianópolis. 2013. Tese (Doutorado em Geografia);