



PRÁTICAS INSURGENTES NO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL: A experiência do Campeche em Florianópolis-SC

Autores:

Elson Manoel Pereira - UFSC - elsonmp@hotmail.com

Luis Felipe Cunha - UFSC - luis_felipe_cunha@yahoo.com.br

Resumo:

Após 2001, experiências participativas passaram a compor os processos de elaboração de políticas municipais. Com a institucionalização da participação, os planos diretores passaram a ser ancorados na realização de audiências públicas e na conformação de núcleos gestores, seguindo um tipo de desenho institucional qualificado como “ratificação pública” (AVRITZER, 2008). Florianópolis deu início à revisão de seu Plano Diretor em 2006. Em um de seus bairros, o Campeche, encontramos ativismos e movimentos sociais que protagonizaram resistências aos planos da prefeitura para a região, desde os anos 1980. As articulações formadas em torno desta resistência desempenharam um papel ativo na definição do desenho institucional de elaboração desses Planos. O planejamento urbano, suas relações de poder e seus processos são alterados pelas práticas sociais locais auto-organizadas que se apresentaram como alternativa ao planejamento institucional. Neste artigo, é abordada uma experiência da resistência local, a partir dos estudos sobre o conceito de “planejamento insurgente”.

PRÁTICAS INSURGENTES NO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL:

A experiência do Campeche em Florianópolis-SC

INTRODUÇÃO

No Brasil, após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, experiências participativas passaram a compor os processos de elaboração de políticas públicas de planejamento urbano em nível municipal. Com a institucionalização da participação, os planos diretores municipais passaram a ser ancorados na realização de audiências públicas, e na conformação de núcleos gestores, seguindo um tipo de desenho institucional qualificado como “ratificação pública” (AVRITZER, 2008).

Florianópolis deu início à elaboração de seu Plano Diretor Participativo em 2006, processo que foi conduzido pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF (órgão municipal de planejamento urbano, criado em 1977). O Campeche é um dos bairros da capital catarinense, onde ativismos e movimentos sociais protagonizaram lutas de resistência contra a implantação de planos diretores da prefeitura para a região, desde os anos 1980. As articulações formadas em torno desta resistência, desempenharam um papel ativo na definição do desenho institucional de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis. Os rumos de processos atrelados ao planejamento urbano da cidade, e relações de poder envolvendo estes processos são alterados, em parte significativa, pela agência destas práticas sociais locais.

No Campeche, as práticas auto-organizadas em planejamento se apresentaram como uma alternativa concreta ao planejamento institucional. Neste artigo, abordamos a experiência da resistência local, a partir dos estudos sobre o conceito de “planejamento insurgente” (MIRAFTAB, 2009, 2016; PURCELL, 2009). O impasse entre a visão da prefeitura, e de grupos articulados em torno do desenvolvimento de uma proposta alternativa de planejamento urbano para a área, iria resultar em diversos encontros e seminários de planejamento urbano, organizados por atores locais, e os quais contaram com extensa participação da população. Combinando estratégias que envolveram ação direta e luta institucional, tais práticas auto-organizadas em planejamento foram capazes de, em diferentes momentos, influenciar e modificar processos decisórios do planejamento urbano municipal. Neste sentido, busca-se refletir sobre os horizontes de um planejamento insurgente, frente ao paradigma da confluência perversa entre o ideal da participação e o contexto de inflexão em sentido à neoliberalização da cidade.

O PLANEJAMENTO INSURGENTE: BREVE RESUMO TEÓRICO-METODOLÓGICO

As insurgências são práticas sociais que exercem algum tipo de contrapoder, e que subvertem espaços em que se constituem. No que tange a produção capitalista da cidade, como ponto-chave, a existência breve ou continuada dessas práticas “faz a diferença”, em relação à quaisquer que sejam as (pré)concepções de cidade influenciadas pela colonização do pensamento no planejamento urbano, além de outras perspectivas hegemônicas de futuro. A formulação de Holston (2016), pode ajudar a contemplarmos a essência do conceito de insurgência:

“Por movimentos insurgentes, refiro-me àqueles que contestam as condições atuais por meio da articulação de propostas alternativas surgidas das próprias assembleias autoempoderadas de cidadãos que investigam, decidem e agem, sacudindo as autoridades públicas com essas mesmas alternativas. As demandas desse tipo de movimento não são para que o Estado amplie os direitos e os recursos já existentes. Ao contrário, são para que o Estado aceite a legitimidade dos direitos desenvolvidos a partir dos recursos provenientes das lutas vividas pelos próprios participantes no processo de produzir a cidade, articulados nas suas próprias assembleias políticas e abertos a uma cidade/sociedade diferente.”
(HOLSTON, 2016, p. 201)

Holston (2016), percebe a insurgência como “processo político alternativo” e que substancia uma cidadania urbana que subverte instituições pré-existentes. Esta concepção de insurgência é, desta maneira, muito diferente das formas institucionais (considerando uma compreensão ampla do termo instituição [instituição social]); ou seja, as práticas insurgentes, ainda que não sejam suficientes para “quebrar” o capitalismo (e esse nem é, no mais das vezes, a perspectiva de interesses dos grupos engajados) podem - mesmo quando o seu momento de pico já se encontra em tempos passados - produzir pequenas rupturas no sistema econômico e modelo político, fissuras que podem provocar verdadeiras “inundações”, considerando-se uma possível conjunção de forças insurgentes ao redor do mundo.

O conceito de planejamento insurgente provém de uma tradição radical na teoria de planejamento urbano. A discussão sobre a implicância de formas de auto-organização na produção do espaço baseia-se no conceito de “insurgência cidadã” (*insurgent citizenship*), inicialmente articulado por James Holston (1995, 2008), e incorporado ao discurso do planejamento por Sandercock (1998), Friedmann (2002) e Miraftab & Wills, (2005). Para Miraftab (2009), há uma convergência entre estes autores em relação à noção de planejamento insurgente, quando esta noção se alinha com a de um tipo de planejamento radical, o qual resiste, contesta e propõe alternativas aos meios neoliberais de dominação na produção da cidade. Isto não exclui um tipo de resistência às formas e mecanismos de participação institucionalizados no Estado, visto que estes espaços participativos são, via de regra, largamente definidos de acordo com um conjunto de regras estipuladas pelo próprio Estado.

Ao analisar experiências que vão de Gezi Park, em Istambul e da zona Sul de Chicago, aos piqueteiros em Buenos Aires, Miraftab (2009; 2016) considera ser possível discuti-las como novas práticas de planejamento, desde que se lance mão de uma nova imaginação, um novo léxico e um distinto entendimento de justiça, o qual incorpore este novo repertório de práticas. Conforme busca demonstrar, o planejamento insurgente pode ser um caminho para um urbanismo humanizado. A partir destas considerações, a autora distingue dois pontos críticos na análise referente ao planejamento insurgente. Conforme aponta, esta análise deve levar em consideração e distinguir os “espaços convidados”, enquanto formas selecionadas de ação dos cidadãos e de suas organizações sancionadas pelos grupos dominantes, dos “espaços inventados”, enquanto espaços os quais o Estado, as corporações e a mídia dominante buscam sistematicamente, colocar no ostracismo e criminalizar, considerando somente os primeiros como espaços válidos de ação. Ambos espaços encontram-se em uma relação dialética, de interação mútua e não-binária, de modo que as práticas insurgentes de planejamento frequentemente têm de se mover entre aqueles espaços convidados, conforme as necessidades específicas de cada luta. Considerando os riscos que a participação institucional representa em termos de cooptação de movimentos e ativismos urbanos, nos quais se inscrevem as práticas de planejamento insurgente, a autora adverte:

(...) devemos observar que uma construção binária de espaços convidados e inventados arrisca uma concepção fixa equivocada de estabilidade em cada espaço. Essa construção binária desconsidera a flexibilidade e a natureza inovadora do capitalismo e como ele se desdobra sobre o que quer que esteja a sua margem e busca incorporar o que quer que possa constituir uma ameaça a ele. O que hoje é uma alternativa pode se tornar uma tendência dominante e despolitizada pela repressão e cooptação amanhã, com sua força transformadora minada (MIRAFTAB, 2016, p. 369).

O contexto neoliberal utiliza a ideia de “inclusão” como álibi para a exclusão, e para a normalização da dominação. De acordo com Miraftab (2016), a falência do planejamento participativo (“inclusivo”) tem forçado a necessidade de se repensar os parâmetros ontológicos das teorizações e práticas de planejamento. Para tal, ela percebe ser fundamental a recentralização da ideia de justiça social na teorização do planejamento. Segundo a autora aponta, a partir de Rawls (1971) e Young (1990), os ativistas de práticas insurgentes vêm modificando a ideia tradicional de justiça enquanto igualdade de direitos, para a noção da justiça baseada no reconhecimento das diferenças e de suas políticas; eles entendem não ser suficiente conceder direitos individuais e um tratamento igualitário (como advoga a filosofia política liberal da justiça), e ao mesmo tempo lutam pelo reconhecimento das formas de opressão baseadas em grupos. Tal compreensão da justiça faz o debate sobre a inclusão – focado na representação política que concede por vezes espaços à participação institucional – passar a um debate para a autodeterminação (MIRAFTAB, 2016). Isso tem importantes implicações para o planejamento, porque rompe ontologicamente com a noção liberal de inclusão que guiou o planejamento profissional durante boa parte do século XX.

As críticas apresentadas chamam a atenção para a necessidade de um rompimento radical com o planejamento urbano inclusivo ou participativo. O planejamento insurgente desempenha um papel relevante na mudança do poder centrado nas instituições, na mídia dominante, no mercado e no Estado, ao demonstrar a não-exclusividade destes “centros” como formas de poder.

Conforme o planejamento insurgente descentraliza o papel da representação política, ele muda também o sujeito-alvo de sua teorização: do planejador e de seu campo de ideias, para a prática social. Para o planejamento insurgente, os planejadores profissionais não são mais do que atores que compõem o campo de ação do planejamento; este último, um campo de conhecimento o qual é, a todo momento, questionável (MIRAFTAB, 2016).

Para Mark Purcell (2009), as críticas existentes ao planejamento comunicativo ou colaborativo se tornam mais urgentes no contexto da neoliberalização existente. Para ele, a neoliberalização é compreendida como um projeto para instalar a lógica de mercado e a disciplina competitiva enquanto premissas dominantes em políticas públicas urbanas. Sob estas condições, as práticas decisórias destas políticas não alteram fundamentalmente relações de poder existentes, ao passo em que elas conferem um alto grau de legitimidade política às decisões tomadas em seu âmbito. O planejamento participativo institucionalizado, providencia um meio extremamente atrativo para os neoliberais manterem a hegemonia enquanto garantem a estabilidade política; esta participação institucional, portanto, não é capaz de confrontar a neoliberalização. Mais promissoras, ao seu ver, são as mobilizações contra-hegemônicas, cujas metas não são neutralizar as relações de poder (o que seria um reflexo da participação institucional), mas transformá-las. Ele argumenta ser necessário uma alternativa democrática não enraizada na tradição liberal, ou mesmo nas teorias deliberativas.

Segundo argumenta Purcell (2009), o problema com abordagens como o *Communicative planning* (HEALEY, 1996; INNES, 1995), o *Argumentative planning* (FISCHER & FORESTER, 1993) ou ainda *Deliberative planning* (FORESTER, 1999), é que tais enfoques tendem a diminuir o teor político ou conflitivo do planejamento. O ideal comunicativo busca progressivamente minimizar as diferenças e enfatizar os “interesses comuns” entre os atores. Tais abordagens de planejamento apenas mascaram os conflitos, não são capazes de transcendê-los, mesmo a curto prazo. Tal mascaramento “(...) pode ser uma ferramenta extremamente eficaz para os interesses neoliberais porque relações de poder ocultas podem permanecer intocadas enquanto uma significativa legitimidade política é conferida” (PURCELL, 2009, p. 153 – tradução livre). Embasado em Laclau & Mouffe (1985), Purcell coloca que a política não pode ser considerada como uma busca pelo entendimento intersubjetivo embasada em consensos: a política é essencialmente e necessariamente uma luta por hegemonia. O objetivo de um planejamento radical, portanto, não deve ser o de desenvolver a priori, processos para controlar, neutralizar ou eliminar relações conflituosas de poder; ao contrário, seu objetivo deve ser o de transformar estas relações, o que inclui a mobilização do poder para o fortalecimento de lutas contra-hegemônicas, para o estabelecimento de novas hegemonias.

Para Purcell (2009), na tradição do planejamento, a construção de consensos tem representado um risco ainda mais grave, que é o de dar suporte à neoliberalização. Se na teoria da ação comunicativa de Habermas (1985)¹ é desejável que cidadãos se encontrem em condições ideais de fala, Mouffe (2000) argumenta que a linguagem é sempre política e distorcida pelo

¹ De acordo com Habermas, para que as diferenças de poder entre os participantes sejam neutralizadas por mecanismos deliberativos; que todos os participantes afetados pelas decisões participem de modo significativo; que todos tenham a mesma chance de participar na deliberação; que cada um deve dispor-se de modo empático com argumentos de outros; e que todos devem esperar atingir o bem comum acima de seus interesses individuais, constituindo a base do que Habermas chama de comunicação não-distorcida (ainda que estas formas de comunicação se constituam em um ideal, como o próprio Habermas pondera).

poder, sendo estas, distorções intrínsecas à linguagem e necessárias para tornar a comunicação inteligível (PURCELL, 2009). A perspectiva habermasiana da ação comunicativa é contestada por autores como Laclau (1996) e Mouffe (2002; 2005) os quais, a partir de uma perspectiva foucaultiana, consideram o poder como relacional, existente e operante somente na relação entre indivíduos ou grupos. Deste modo, as relações de poder, embutidas nas falas e nas argumentações frequentes em processos de participação institucionais, não são, na perspectiva defendida por Purcell, uma qualidade alienável, a qual pode ser temporariamente neutralizada por técnicas comunicativas. Como aponta o autor, qualquer tentativa de neutralizar o poder por um tipo de mediação é em si uma imposição particular de relações de poder (PURCELL, 2009).

A experiência de um planejamento realizado com elevado grau de autonomia, por parte de moradores, ativismos e movimentos sociais identificados com o território do Campeche em Florianópolis-SC, corrobora com muitos destes pontos, até aqui apresentados. Conforme apresenta Mirafteb (2016), em relação ao planejamento insurgente, tais práticas combinam, via de regra, três elementos: contra-poderes em relação a uma perspectiva hegemônica de produção da cidade; uma consciência historicizada das lutas, a qual transcende as fronteiras do tempo-espaço; e imaginações em relação ao futuro, que partem do cotidiano e que não se atêm aos limites das concepções representadas pelos discursos e práticas dominantes em relação à cidade.

No próximo item, aborda-se o conflito territorial que envolveu o planejamento urbano do Campeche em Florianópolis, caso que leva a reflexão sobre uma série de questões sobre uma necessária renovação no campo do planejamento urbano convencional. Neste sentido, o caso abordado demonstra que, um planejamento realizado por moradores, ativismos e movimentos sociais locais, pode revelar propostas de planejamento, em muitos aspectos, mais adequadas e intelectualmente refinadas, do que aquelas realizadas pelo aparelhamento técnico do Estado.

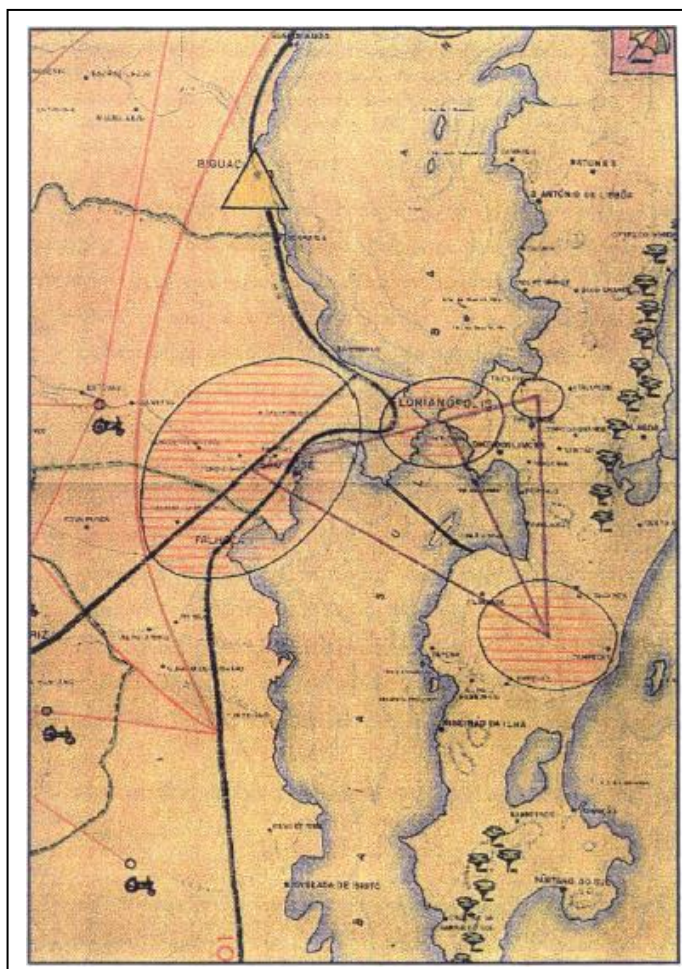
O conflito no planejamento do Campeche

De acordo com Tirelli *et al.* (2007) é a partir da década de 1970 que as belas paisagens da Ilha de Santa Catarina passam a compor áreas cada vez mais almeçadas para a composição de grandes negócios imobiliários e turísticos. Segundo os autores, a invasão das dunas do Campeche entre 1979 e 1980 no Morro das Pedras, e a organização de surfistas ativistas no enfrentamento a esta invasão demarca o início da resistência e os conflitos entre a preservação dos espaços naturais e a intervenção humana.

É diante deste contexto, que um primeiro plano diretor é elaborado, contemplando a área que corresponde à planície do Campeche. O Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Florianópolis - PDAMF, que teve sua elaboração entre 1969 e 1971, seria aprovado cinco anos mais tarde durante a gestão de Espiridião Amim (1975-1978), enquanto prefeito nomeado pelo governo estadual, durante o período do regime militar. Neste plano, elaborado pela equipe técnica do Escritório Catarinense de Planejamento Integrado – ESPLAN, a planície do Campeche (uma área ainda de características predominantemente rurais à época, e que permaneceria como tal até meados dos anos 1990) aparece, pela primeira vez, claramente identificada como proposta de centralidade para qual o Estado visava destinar investimentos em infraestruturas urbanas; devido a este fator, este plano é importante para nosso objeto de estudo.

Deste modo, no contexto do planejamento integrado da região metropolitana de Florianópolis², a indução de dois eixos de desenvolvimento: um em direção ao continente, e o outro em direção a extensa área de 55km², correspondente a planície do Campeche, era considerada uma estratégia elementar no planejamento do aglomerado urbano de Florianópolis³, conforme se observa:

Figura 01: linhas gerais do PDAMF



Fonte: ESPLAN, 1971 apud PEREIRA, 1999.

² A Região Metropolitana de Florianópolis seria instituída pela lei complementar estadual n° 162 de 1998 e, posteriormente extinta pela lei complementar estadual n° 381 de 2007, sendo reinstituída pela lei complementar estadual n° 495 de 2010.

³ De acordo com Sugai (2015), o PDAMF delineava, basicamente, dois grandes eixos de expansão urbana. O primeiro deles, na área ao longo da BR-101, no trecho dos municípios de São José, Palhoça e Biguaçu, onde se previa a implementação de um setor militar, um setor universitário estadual (UDESC), além de um setor industrial e pesqueiro. O segundo, seria o principal eixo de expansão: a vasta área plana de 55Km², localizada à Sudeste da Ilha, chamada de “Setor Oceânico Turístico”, distante cerca de vinte quilômetros do centro tradicional, a planície do Campeche. O PDAMF apresentava como proposta uma rede de vias no continente e na área central da península, além de um complexo de rodovias que contornavam a orla oceânica e as duas baías da Ilha, buscando promover o acesso aos balneários e aos locais considerados de interesse turístico. O sistema viário proposto absorvia antigas estradas existentes e implantava também novas conexões rodoviárias.

Os anos 1980 também trouxeram transformações. Com a aprovação do “Plano Diretor dos Balneários” em 1985, as áreas costeiras e do interior da Ilha, em sua maior parte, foram transformadas em urbanas, incentivando a sua real transformação, de espaço rural para espaço urbano em consolidação. Segundo Amora (1996:72), é no limiar de um processo em que “(...) a terra transforma-se em terreno” (mercadoria), que ocorrem profundas mudanças no Campeche, na vida dos indivíduos, em seu cotidiano e em suas formas de agir em sociedade. Ainda, de acordo com Fauth (2008), imanente a este processo houve nos anos 1990 um aumento no perfil de renda das famílias que passaram a morar no Campeche, e como consequência, isto incorreu no aumento do custo de vida para os moradores e populações tradicionais. As transformações no uso do solo implicaram na des-territorialização destas populações (comunidades pesqueiras e rurais), e na re-territorialização destas áreas, em um novo contexto, no qual as relações de troca passam a se sobrepor às relações baseadas no uso do solo. A prefeitura municipal, mais do que visando regular ou controlar este processo, promove – por meio da elaboração de planos e projetos – a ocupação da localidade, sob o artifício da necessidade do desenvolvimento econômico do município.

Em 1989, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF deu início a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Planície Entremares (conhecido por Plano de Desenvolvimento do Campeche - PDC). Este amplo e pretencioso projeto previa a construção de largas rodovias, parque tecnológico e diversos empreendimentos imobiliários e comerciais, sobre a vasta área de planície onde se encontra o bairro do Campeche, localidade de frágeis ecossistemas que, até meados os anos 1980, possuía uma urbanização pouco consolidada, e que combinava os usos rurais ao que ainda hoje se constitui em um elemento da identidade local, associada à pesca tradicional. No ano seguinte, foi redigida a “1ª Carta dos Moradores do Campeche sobre os Projetos de Urbanização da Área”, a qual, partindo da rejeição do projeto da prefeitura, colhia reivindicações dos moradores, sendo este o primeiro conjunto sistemático de propostas para a elaboração do que viria posteriormente a se constituir no plano diretor comunitário.

Figura 02: mapa de vias locais, de pedestres e equipamentos urbanos do Plano de Desenvolvimento do Campeche



Fonte: IPUF, 1992. (foto do arquivo pessoal dos autores).

Em 1992, o IPUF enviou à Câmara de vereadores o Plano de Desenvolvimento do Campeche, o qual alterava o Plano Diretor dos Balneários. O órgão de planejamento municipal propunha com isso, a urbanização da área de planície atrelada à construção de um extenso sistema viário de vias “cortantes” relativamente rápidas, e que seria construído de uma só vez sobre a planície, modelo inspirado na cidade inglesa Milton Keynes (TIRELLI *et al.* 2007). Na concepção dos técnicos em planejamento do IPUF, os elementos geradores de empregos, atrativos de investimentos de porte internacional e que alavancariam a economia do município seriam os parques tecnológicos, segundo o modelo das tecnópolis japonesas (RIZZO, 2013).

O projeto da prefeitura pautava-se na exploração turística e imobiliária da localidade, prevendo, quase como uma tendência inevitável um crescimento populacional que atingiria aproximadamente 450.000 habitantes, ocupando 70% do solo da planície (o que justificaria a necessidade do tal planejamento aos moldes que propunham, de acordo com sua visão). Levando-se em consideração a população do município na época, de aproximadamente 345 mil habitantes, a visão da prefeitura visava motivar a criação de uma “nova cidade”, dentro da cidade já existente.

A população local questionou a concepção do plano da prefeitura, privilegiando outra visão, pautada na preservação ambiental e cultural. Mobilizando-se em defesa de um estilo próprio de vida, a comunidade do Campeche pressionou o governo municipal (gestão de Sérgio Grandó – PPS – Partido Popular Socialista, na ocasião) e conseguiu que o projeto fosse discutido fora dos ambientes técnicos do planejamento municipal.

No início de 1993 o então prefeito retirou o Plano Diretor da Câmara para discussão com as comunidades. Professores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foram convidados para discutir o projeto. O modelo foi questionado e foram sugeridas reavaliações, porém as discussões promovidas não trouxeram resultados do ponto de vista das propostas encaminhadas pelas organizações populares locais, dando início a um longo conflito entre posições sobre o projeto de desenvolvimento mais adequado para a região.

Em 1994, novamente, a pressão dos moradores levou o IPUF a abrir um processo de discussão com a população local. Nas reuniões, os pontos de discórdia mais evidentes eram o dimensionamento do sistema viário, a “Via Parque” sobre as dunas (com 40 metros de largura), os altos gabaritos dos prédios, a densidade populacional induzida e as consequências ambientais e sócio-culturais do desenvolvimento proposto para o sul da Ilha (TIRELLI *et al.*, 2007).

Entre 1995 e 1996, representantes do atualmente extinto “Orçamento Participativo do Sul da Ilha” (experiência implementada nos distritos na época em que uma aliança progressista fez parte do governo na gestão de Grandó, entre 1993-1996) elaboraram e enviaram um abaixo-assinado ao então prefeito municipal, solicitando a retirada do PDC da Câmara para ser discutido com a população, ato que surtiu efeito. Em novembro de 1996, reabriram-se as discussões de planejamento na região e nas comunidades. De acordo com Tirelli *et al.* (2007), a maior parte das alterações que vinham sendo feitas pelos vereadores, transformava Áreas Verdes de Lazer (AVL), Áreas de Preservação Limitada (APL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) em Áreas Turísticas Residenciais (ATR) com a finalidade de atender a interesses privados.

O PDC que com o abaixo-assinado havia sido retirado da Câmara de Vereadores na gestão de Sérgio Grandó, em 1996, com a eleição de Ângela Amim (PP – Partido Progressista) acabaria

voltando à Câmara de vereadores. Em julho deste mesmo ano, decorrente da demanda por uma discussão do plano em mais ampla esfera, o IPUF apresentou à comunidade o PDC, em uma assembleia, onde comparecem mais de 200 pessoas. A assembleia rejeitou o plano, e em agosto foi fundado o MCQV - Movimento Campeche Qualidade de Vida. O MCQV, articulando diversas entidades locais, como o “Jornal Comunitário Fala Campeche” e a “Associação Rádio Comunitária do Campeche”, passaria a coordenar o embate com o executivo municipal sobre o planejamento da planície.

De acordo com Tirelli *et al.* (2007), o MCQV se constituiu como um movimento de articulação de diversas entidades da região (associações de moradores, movimentos e entidades de bairro) atingidas pelo Plano de Desenvolvimento do Campeche. A trajetória do MCQV está associada a organização e mobilização autônoma de moradores, cujos objetivos visavam problematizar questões socioambientais e a insuficiência das políticas públicas de planejamento urbano municipais.

Em 1997, o MCQV organizou durante três dias, o “1º Seminário Comunitário de Planejamento do Campeche”, que contou com a participação de mais de 350 pessoas. A partir deste processo de construção comunitária, foi elaborado um documento chamado de “Dossiê Campeche” (MCQV, 1997). O documento fez um diagnóstico da localidade, trazendo análises e pareceres especializados sobre o PDC, propondo diretrizes de desenvolvimento sustentável, construídas a partir das demandas comunitárias.

O dossiê deu origem ao “Plano Comunitário para a Planície de Campeche - Proposta para um Desenvolvimento Sustentável”. O plano comunitário foi apresentado na Câmara de vereadores, em março de 2000, como substitutivo global ao plano da prefeitura, elaborado pelo IPUF. A experiência é considerada por Tirelli *et al.* (2007), como uma experiência precursora, em todo o país, no que diz respeito à elaboração de um contra-planejamento (ao que viria a ser o Plano Diretor oficial da prefeitura) através de um processo de planejamento participativo regido por um forte grau de autonomia da população local.

De acordo com Búrgos (2007), no primeiro semestre de 2001, começaram discussões na Câmara de Vereadores para a aprovação do PDC, levando em conta a existência dos dois planos em disputa. A Câmara, no entanto, não conseguindo pôr em votação o plano oficial devido à pressão pública, decidiu por elaborar uma terceira versão do Plano Diretor, embasada nos dois projetos. Porém, novamente a proposta conservava em sua essência o projeto da prefeitura, sendo rejeitado pela comunidade, que exigiu um novo processo democrático de discussão. Neste momento, a participação social na elaboração de políticas públicas ganhava respaldo, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Outros dois momentos em que a sociedade civil conseguiu impedir a votação do PDC da prefeitura, ocorreram até o início do processo do Plano Diretor Participativo em 2006. A primeira ocasião se deu diante da ocasião da votação do PDC, em março de 2003. Anunciada a votação com apenas um dia de antecedência, as organizações populares envolvidas reagiram a tempo, realizando uma mobilização de mais de 200 pessoas na Câmara de Vereadores, e conseguindo suspender a votação até a realização de audiências públicas, tal como previsto pelo Estatuto da Cidade. A liminar judicial assinada a partir de recurso feito pela AMOCAM – Associação de Moradores do Campeche, e pela UFECO - União Florianopolitana de Entidades Comunitárias, contra o presidente da Câmara na ocasião, conseguiu a suspensão da aprovação do plano da

prefeitura, até o término do governo Ângela Amim. O segundo momento ocorre já em 2005, na gestão de Dário Berger (PSDB/PMDB). No dia 8 de março, o presidente da Câmara Municipal anunciou publicamente que retomaria imediatamente a discussão do Plano Diretor. Houve mobilização e resistência expressando-se em favor da necessidade de sua rediscussão com a população. Em abril daquele mesmo ano, o projeto foi novamente retirado da Câmara e o prefeito nomeia uma comissão especial para a mediação do conflito.

No ano de 2006, tem-se início o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, sob a coordenação do órgão de planejamento municipal o IPUF. Em uma primeira audiência realizada, a prefeitura indicou as seguintes proporções para a composição de um Conselho participativo, denominado de Núcleo Gestor: I) poder público – dez representantes, entre os quais, o IPUF, órgãos de licenciamento e fiscalização ambientais, entre outros; II) organizações da sociedade civil – dezesseis representantes, entre movimentos sociais, fóruns, entidades de classe, e entidades acadêmicas. No entanto, decorrente de uma reivindicação de organizações populares do Campeche, o IPUF e a prefeitura municipal aceitaram acrescentar à composição do Núcleo Gestor - treze “representantes distritais” - eleitos diretamente pelos moradores em audiências públicas, que ocorreriam sistematicamente em cada um dos doze distritos administrativos do município de Florianópolis.

O Núcleo Gestor era, portanto, diversificado, e assim as relações de poder se davam, ora entre as integrantes organizações populares locais cujas, ocupavam também representações no Núcleo Gestor, e as entidades representativas da classe industrial e empresarial (como o SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil de Florianópolis e a CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas). A administração pública, no papel dos poderes executivos e legislativo, e bem como, na atividade dos técnicos do IPUF, também definiam correlações de forças. A novidade, contudo, seria a incorporação dos Núcleos Distritais, e os representantes eleitos diretamente pela população. Tal inserção na composição deste grupo, responsável por fiscalizar e acompanhar o processo participativo de elaboração do plano diretor iria alterar as correlações de forças locais envolvidas no processo de planejamento, e os rumos que o processo do plano diretor iria tomar dali em diante.

Os Núcleos Distritais, se constituíram em espaços públicos referentes à divisão político-administrativa do município. O objetivo principal dos Núcleos Distritais era o de viabilizar a participação das comunidades nas discussões do plano diretor. Em cada distrito equiparam-se sedes comunitárias, com computadores, telefones, material gráfico e pessoal de apoio, como estagiários dos cursos de Geografia e Arquitetura. Compunham o processo participativo, e de certa forma, pedagógico nestes espaços públicos, entidades comunitárias, associações locais, cidadãos, representantes distritais e suplentes, eleitos em assembleias. Tal desenho institucional configurou-se em uma inovação no território florianopolitano. Ampliando o modelo da ratificação pública nos planos diretores municipais, em que “(...) os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 46), os núcleos distritais foram uma inovação institucional que acabaria servindo, no jogo político, como uma forma de empoderamento social. O estabelecimento destes espaços públicos ampliou as condições para que o território fosse simbolicamente apropriado pelos cidadãos isolados e grupos locais. Como reação a esta apropriação e a este empoderamento, a experiência dos Núcleos Distritais não iria durar mais que dois anos em Florianópolis, sendo interrompida pela prefeitura no início de 2009.

Diante do início do processo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, em 2006, as organizações populares envolvidas na temática do Plano Comunitário para a Planície do Campeche se depararam frente a um novo processo. Tendo em vista o contexto da institucionalização do planejamento participativo em âmbito nacional (e, paralelamente, o agravamento dos problemas decorrentes da expansão imobiliária e turística no bairro desde o final da década de 90, a exemplo da especulação fundiária), o MCQV deu início a um processo de revisão do conteúdo do Dossiê Campeche (1997) e do Plano Comunitário (1999). As reuniões realizadas com esta finalidade deram origem ao “Conselho Popular da Planície do Campeche”, e à proposta de realização do “II Seminário Comunitário de Planejamento”. Este Conselho Popular teve participação ativa no diálogo com a prefeitura e com as diversas entidades da sociedade civil envolvidas com o Plano Diretor Participativo, passando a integrar, no final de 2006, o Núcleo Distrital do Campeche, no PDP de Florianópolis (BÚRGOS, 2007).

O II Seminário Comunitário de Planejamento da Planície do Campeche foi realizado nos dias 30 e 31 de março de 2007, no Clube Catalina. Este seminário representou um momento importante, com um primeiro convite formal ao IPUF para integrar as discussões comunitárias, após o longo período de afastamento do órgão, o que começou a ser revertido nas primeiras audiências públicas para a eleição dos representantes dos Núcleos Distritais. O seminário dava ênfase à nova conjuntura colocada pelo Estatuto da Cidade, que a partir de 2001, colocava a participação como prerrogativa no planejamento urbano dos municípios com mais de vinte mil habitantes. O evento foi realizado durante dois dias e contou com a presença de aproximadamente 150 pessoas (TIRELLI *et al.*, 2007).

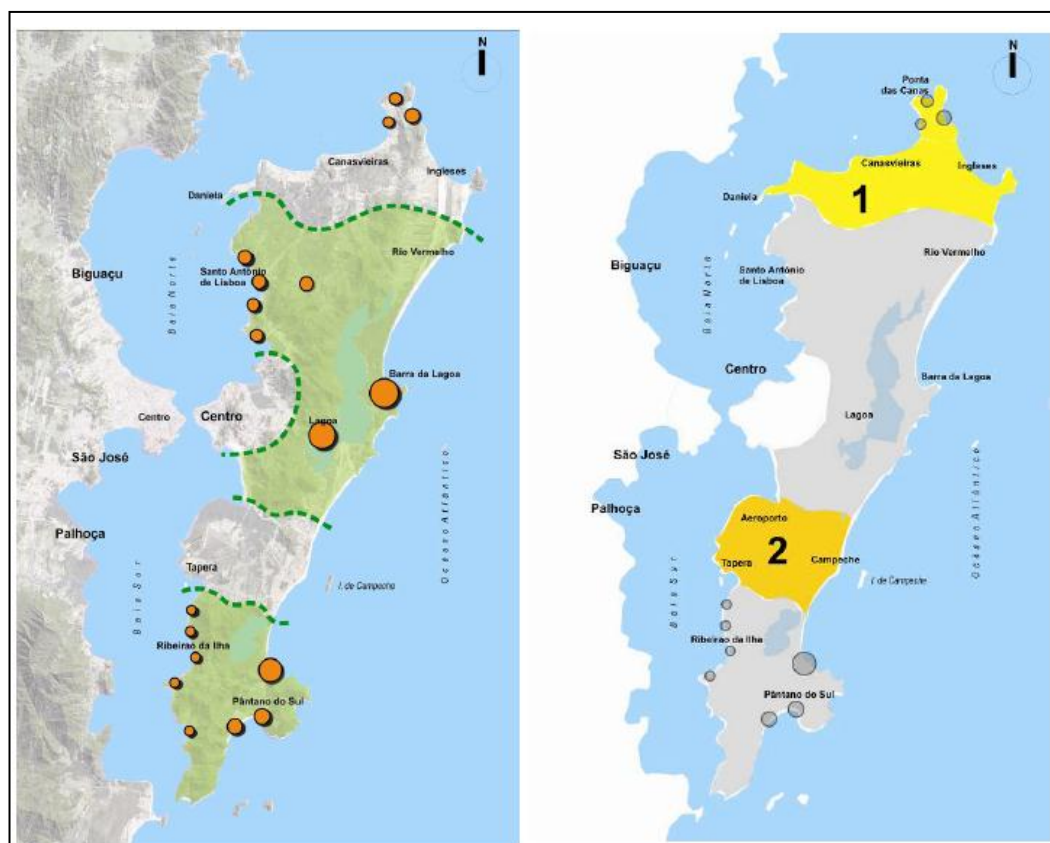
No dia 13 de Dezembro de 2007 foi realizada uma primeira audiência pública distrital, no Clube Catalina, Campeche. Na audiência foram expostos os resultados das oficinas temáticas realizadas em meses anteriores. Como principais demandas da população local, a democratização do espaço público, com a garantia do direito de acesso da população aos espaços e equipamentos públicos, contemplando: I) os espaços constituídos historicamente pelo uso da população; II) a defesa constitucional da preservação ambiental da zona costeira como patrimônio público e nacional; III) o acesso a equipamentos de uso coletivo de saúde, educação, transporte, lazer e cultura.

No primeiro semestre de 2008, foram realizadas duas oficinas voltadas para a discussão do uso e ocupação do solo e do sistema viário. Em 26 de abril deste ano foi realizado o “Seminário de Infraestrutura social e Desenvolvimento Econômico”, no salão da igreja São Sebastião. A metodologia do seminário seguiu o modelo de divisão em grupos por temáticas, apresentação das propostas e encaminhamento para relatório final. Houve na ocasião, a apresentação de um detalhado mapa de zoneamento, elaborado pelos moradores locais, e a rediscussão das propostas a partir das diretrizes aprovadas.

Em 2009 o Núcleo Distrital do Campeche, juntamente com os outros Núcleos Distritais que compunham o processo de discussões do PDP, foi fechado, com retirada de recursos (materiais e humanos), restringindo a continuidade do processo participativo. O Prefeito reeleito e empossado no início de 2009, contrata uma consultoria privada com sede na Argentina, a *Fundación Cepa - Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente* (empresa com sede em La Plata - Argentina) para conduzir os trabalhos de elaboração do PDP, alegando que o mesmo estaria adentrando uma “fase técnica”. A Cepa propôs novamente, lembrando as investidas da década de 1970 e 1990, o Campeche como um “grande eixo” de desenvolvimento, no modelo territorial proposto. Segundo

depoimentos colhidos com atores locais, a administração política local teve, com a contratação da CEPA, o intuito desmobilizar um processo em que as localidades ganhavam força e autonomia, definindo demandas e diretrizes que eram, porém, contrárias aos interesses do poder político instituído.

Figura 03: proposta da *Fundación Ceba* - as Regiões de Acelerada Transformação e Inovação



Fonte: Modelo Espacial Territorial, PDP de Florianópolis, *Fundación Ceba* (s/d).

Tendo sido interrompida a participação institucionalizada nos Núcleos Distritais, e, portanto, sem recursos e nem acompanhamento técnico, os trabalhos no ano de 2009 transcorreram pela atuação voluntária dos membros do ND do Campeche, que se responsabilizaram e arcaram com os custos da tarefa de finalização da proposta de rebatimento das diretrizes no mapa do distrito. Neste trabalho, a construção de demandas e diretrizes comunitárias e a definição de um zoneamento coerente com as necessidades e expectativas locais é realizado com elevado grau de autonomia, demonstrando que, o acúmulo de experiências na elaboração de planos alternativos ao longo dos anos, possibilitou que as comunidades locais obtivessem um elevado grau de conhecimento sobre seu território.

Ainda em 2009, o ND do Campeche realizou novas oficinas em duas grandes áreas que abrangem o norte e o sul da planície do Campeche. O objetivo foi o de concluir o “rebatimento espacial” das diretrizes do distrito, efetivando as propostas dos moradores na formulação do macrozoneamento. A proposta comunitária para o PDP da planície do Campeche foi reconstruída em três oficinas temáticas de um dia, entre Março de 2009 e Abril de 2009. As metodologias

incluíam a análise em grupo da proposta do mapa, e a definição da proposta para ser encaminhada ao ND do Campeche.

A interrupção do processo de participação no Plano Diretor viria a estimular a reorganização de uma resistência ativa ao retrocesso no modelo de planejamento implementado. Com a constatação de que muitas das demandas e diretrizes previamente estabelecidas nos Núcleos Distritais haviam sido suprimidas (sendo substituídas por outras que estimulavam uma visão de cidade que dava ênfase aos grandes projetos e ao capital turístico e imobiliário), um grupo de aproximadamente quinze pessoas (integrantes de movimentos sociais, desvinculados dos Núcleos Distritais e do Núcleo Gestor) viria a formar o que chamariam de “Núcleo Gestor Autoconvocado”. Este grupo passaria a realizar reuniões com o objetivo de propor um projeto alternativo, um contraprojeto, substitutivo ao PDDS – Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis, que passava a ser elaborado pela CEPA, em detrimento do processo de participação que havia sido realizado entre 2006 e 2008, no PDP de Florianópolis.

No Anteprojeto do PDDS, constava em seu conteúdo o estabelecimento de grandes projetos: parques temáticos, portos, parques tecnológicos, “cidades do conhecimento”, etc. As organizações populares locais estiveram atentas ao fato de que, por trás do discurso preservacionista do plano, havia uma grande margem de atuação para que interesses privados fossem fortalecidos, aproveitando o “recurso” local, ambiental e paisagístico, para promover um processo de capitalização da natureza, contrário a uma visão de direito à cidade a qual defendiam as organizações populares.

Após o período de incertezas sobre a elaboração do plano diretor durante a sua “fase técnica”, foi convocada no dia 18 de março de 2010 uma audiência pública municipal para a exposição de motivos do Anteprojeto de Lei do PDDS de Florianópolis. A exposição não foi possível, perante a ovação pública e a manifestação popular no auditório do TAC - Teatro Álvaro de Carvalho, onde seria feita a exposição. A manifestação se dava por conta do desacordo não apenas com o conteúdo do plano proposto, mas principalmente pela maneira pela qual o processo havia sido conduzido, alijando as instâncias participativas – o Núcleo Gestor e os Núcleos Distritais – do processo de elaboração do plano diretor. A figura 3 ilustra este momento em que se evidencia o amplo descontentamento popular com o processo de elaboração e com as propostas apresentadas no Plano Diretor Participativo de Florianópolis, em 2010.

Figura 04. Audiência Pública Municipal no TAC. 18 de março de 2010.



Fonte: imagens de Paulo Roberto e Marcelo Cabral

Em 07 de abril de 2010, o IPUF envia um comunicado à imprensa, manifestando-se em defesa do envio do PDDS à Câmara de Vereadores da maneira em que se encontrava, alegando a justificativa de que a Câmara de Vereadores seria mais representativa do que o Núcleo Gestor.

Com o impasse, o grupo do Núcleo Gestor Autoconvocado envia documentos ao Ministério Público requerendo a retomada do processo participativo com a reconstituição imediata do Núcleo Gestor. A ação civil junto ao Ministério Público traria resultados positivos (mesmo que parciais) para algumas das requisições que vinham sendo feitas. Em agosto de 2011 uma comissão especial formada para a apresentação e revisão do Anteprojeto do Plano Diretor realiza uma reunião na qual se dá início ao processo de reintegração do Núcleo Gestor. O plano voltaria a ser discutido com as comunidades entre março e maio de 2012, embora não mais nos moldes dos Núcleos Distritais. O novo modelo ancorou-se em uma participação mais restrita, visto que reduziu-se a audiências de consulta e informação.

Em 30 de dezembro de 2013, aproveitando-se das festas de final de ano, em que as ruas estão vazias e a população desmobilizada, o plano é posto em votação e aprovado, embora tenha ocorrido manifestação popular em frente à Câmara de vereadores, com violenta repressão policial em que um dos manifestantes teve a visão de um olho comprometida. O plano diretor começou a vigorar em 20 de janeiro de 2014. Uma das vitórias da comunidade do Campeche neste plano foi a aprovação do PACUCA – Parque Cultural do Campeche, resultado de mais de 30 anos de lutas pelo reconhecimento de uma área de 329.500m² como patrimônio histórico, cuja comunidade requeria como espaço público e comunitário.

Figura 05: manifestações em frente à Câmara Legislativa municipal



Fonte: imagens disponíveis em: <<http://eduardovalente.com.br/blog/2013/12/plano-diretor-aprovado-em-florianopolissc/>>. Acesso em: 20/11/2017

Apesar da aprovação, é possível afirmar que as organizações populares locais não se identificaram totalmente com o novo plano, haja vista as irregularidades no processo de participação, e as muitas mudanças de zoneamento que ocorreram logo após sua aprovação: foram feitas mais de 300 alterações (mais de 60 só no Campeche), o que descaracterizaria um plano que já contava com um extenso descrédito popular. Entre estas alterações, a redução do número de Áreas Verdes de Lazer, e o avanço de Áreas Residenciais Predominantes (ARP) sobre áreas protegidas como dunas, restingas e encostas de morros. Novas ações das organizações populares ocorrem nos anos subsequentes, com manifestações nas ruas, participação em reuniões e audiências públicas, além de novos processos movidos contra a prefeitura de Florianópolis,

endereçados ao Ministério Público, denunciando irregularidades em um processo pseudoparticipativo. Como resultado, o Ministério Público determinou que no ano de 2016 ocorressem novas rodadas de audiências públicas distritais e municipais para debater o Plano Diretor de Florianópolis.

Considerações finais:

A institucionalização da participação tornou o planejamento urbano contemporâneo um campo de ação mais complexo, não somente pela introdução de um número maior e mais diversificado de atores sociais, mas também porque estes agentes podem representar interesses, projetos políticos e visões diferenciadas de cidade, muitas vezes em posições diametricamente opostas. Diante deste contexto, as estruturas e órgãos de planejamento municipais têm se deparado com uma necessidade emergente, a qual nem sempre é atendida de modo satisfatório: a de incorporar a capacidade coletiva da sociedade civil, de tematizar, problematizar e propor soluções para uma ampla gama de questões associadas à vida urbana nas cidades.

A participação, inserida no aparelho burocrático do Estado capitalista, está amplamente sujeita às forças das conjunturas política e de poder, as quais podem corroborar o projeto neoliberal em andamento, não permitindo que uma série de demandas do campo social sejam contempladas no conteúdo final dos planos diretores. Em planos diretores participativos, como se fez demonstrar pela experiência de Florianópolis, as decisões finais sobre os planos permaneceram a cargo de câmaras de vereadores, de modo que - levando-se em conta os tradicionais os quadros políticos conservadores da grande maioria dos municípios brasileiros - estes estão quase sempre comprometidos com os interesses econômicos dominantes, e por isso mesmo tendem a sabotar as experiências legítimas de participação.

As respostas ao processo de neoliberalização, em diversas cidades ao redor do mundo, é a apropriação de espaços públicos por cidadãos comuns, que, como no caso do Campeche em Florianópolis, apresenta correspondências diversas com o conceito de planejamento insurgente, tal qual aqui buscou-se demonstrar. Nos dizeres de Miraftab (2016), é necessário “(...) descolonizar a imaginação e as possibilidades para o futuro” e “(...) reconhecer o leque de práticas além das sancionadas pelo Estado e poderes corporativos – nomeadamente as práticas insurgentes” (p. 364); ainda para a autora, sobre as perspectivas de futuro “(...) a abertura sem fim, a pluralidade e a imprevisibilidade do futuro também o tornam um território político, um sítio de forte contestação sobre o rumo que pode tomar” (MIRAFTAB, 2016, p. 374).

Estas práticas insurgentes inferem em formas de ação direta, orientadas contra as formas hegemônicas de opressão mercadológicas e de manipulação do Estado, mas, sem o abandono de canais institucionais de participação, como forma tática de obtenção de demandas especificadas. Nestes termos, tais ativismos e movimentos sociais são os novos atores protagonistas de um tipo alternativo de intervenção no espaço público, um tipo diferente de planejamento urbano, o qual nos permite refletir criticamente sobre uma necessária renovação dos patamares ontológicos do planejamento institucional convencional.

REFERÊNCIAS

- AMORA, Ana Maria. O lugar do público no Campeche. 1996. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFSC, Florianópolis –SC.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In. *Opinião Pública*. Campinas. Vol.14 nº.1 (Jun.), 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf> > Acesso em: 16/09/2015.
- BÚRGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas os movimentos sociais. Observações a partir de um estudo de caso. In. DAGNINO, E. TATAGIBA, L. (Org.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- FAUTH, Gabriela. *Legislação urbanística e ocupação do espaço: o caso do Campeche*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. UFSC, Julho de 2008.
- FISCHER, F. & FORESTER, J. (Ed.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press, 1993.
- FORESTER, J. *Deliberative practitioner: encouraging participatory planning process*. Cambridge: The MIT Press, 1999.
- FRIEDMANN, J. *The Prospect of Cities*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press, 2002.
- HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*. Boston, MA: Beacon Press, 1985.
- HEALEY, P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: CAMPBELL, S. e FAISTEIN, S. (Eds.). *Readings in planning theory*. Cambridge, Mass: Blackwell, 1996.
- HOLSTON, J. Spaces of Insurgent Citizenship, *Planning Theory*, V. 13, 1995.
- _____. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- _____. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife, V.18, N.2, Maio-Agosto, 2016.
- INNES, J. Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14, 3, pp. 183-189, 1995.
- LACLAU, E. *Emancipation(s)*. New York: Verso, 1996.
- LACLAU, E. & MOUFFE, C. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso, 1985.
- MIRAFTAB, F. Insurgent planning: situating radical planning in the global South. *Planning theory*, 8 (1), 32-50, 2009.
- _____. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, V. 18, nº 3, p. 363-377, set.-dez., 2016.
- MIRAFTAB, F. & WILLS, S. Insurgency and space of active citizenship: the story of Western Cape anti-eviction campaign in South Africa. *Journal of Planning Education and Research*, 25, pp. 200-217, 2005.

MOUFEE, C. *The Democratic Paradox*. London: Verso, 2000.

_____. Which Public Sphere for a Democratic Society, *Theoria*, June, pp. 55–65, 2002.

_____. *On the Political*. New York: Routledge, 2005.

PEREIRA, E. M. *Histoire d'un outil d'aménagement : le zonage. L'exemple d'une ville brésilienne. Grenoble*. Tese de Doutorado, 1999.

PURCELL, M. Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory*, 8(2), 140-165, 2009.

RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Belknap, Harvard University Press, 1971.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. *O planejamento urbano no contexto da globalização: caso do plano diretor do Campeche em Florianópolis, SC*. Tese de Doutorado (Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

SANDERCOOK, L. Introduction translations: from insurgent planning practice to radical planning discourses. *Plurimondi*, 1 (2), 37-46, 1999.

SUGAI, Maria Inês. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)*. Florianópolis, Editora UFSC, 2015.

TIRELLI, J. et al. (Org.). *O Campo de Peixes e os Senhores do Asfalto: memória das lutas do Campeche*. Florianópolis: Cidade Futura, 2007.

YOUNG, I. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.